A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Robert Gilpin

A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Robert Gilpin

A economia política das relações internacionais

Robert Gilpin
Com a assistência de
Jean M. Gilpin

A economia política das relações internacionais

Tradução
Sérgio Bath

Coleção Relações Internacionais
Direção de Amado Cervo

Equipe editorial: Severino Francisco (Supervisão editorial); Rejane de Meneses (Acompanhamento editorial); Maria Carla Lisboa Borba (Preparação de originais); Ticiana Imbroisi e Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli (Revisão); Fernando M. das Neves (Editoração eletrônica); Rejane de Meneses e Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli (Índice); Evandro Salles (Capa); Elmano Rodrigues Pinheiro (Supervisão gráfica)

Título original: *The political economy of international relations*

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 02 - Bloco C - Nº 78
Ed. OK - 2º andar
70300-500 Brasília-DF
Tel: (0xx61) 226-6874
Fax: (0xx61) 225-5611
editora@unb.br

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Gilpin, Robert
G489 A economia política das relações internacionais / Robert Gilpin; tradução de Sérgio Bath. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2002.
492 p. – (Coleção Relações Internacionais)
Tradução de: The political economy of international relations

ISBN 85-230-0669-9

1. Comércio internacional. 2. Economia mundial. 3. Comércio externo. I. Título.

CDU 339.9

John Robert
(*in memoriam*)

Sumário

Capítulo 3
A dinâmica da economia política internacional, 85

Capítulo 4
O sistema monetário internacional, 139

Capítulo 5
A política do comércio internacional, 193

Lista de figuras e tabelas

Prefácio

Este livro é uma exposição pessoal e também uma síntese de certos temas recorrentes e prevalecentes no campo da economia política internacional. Embora tenha procurado manter separados os elementos pessoal e sintético, manifestei meu próprio ponto de vista em questões selecionadas da economia política internacional, como também incorporei idéias e teorias alheias mais relevantes para os temas desenvolvidos. Nenhum volume isolado poderia fazer justiça a todos os trabalhos importantes a respeito desses temas, mas procurei integrar aquelas contribuições que, em si mesmas ou por representar investigações mais amplas, ajudaram a esclarecer certos pontos críticos ou teóricos e nosso entendimento da realidade da economia política internacional contemporânea.

Meu interesse pessoal sobre esses assuntos nasceu à medida que me preparava para participar de um seminário no Centro de Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard, em junho de 1970. Tratava-se da apresentação inicial de estudos que foram eventualmente incorporados em *Transnational Relations and World Politics* (1972), coletânea concebida e editada por Robert Keohane e Joseph Nye. Esse volume de grande fertilidade transformou a disciplina das relações internacionais nos Estados Unidos e certamente minha própria agenda de pesquisa.

Os atores e os processos transnacionais que estavam integrando o mundo e deslocando a perspectiva das relações internacionais tendo como foco os Estados eram o motivo implícito do seminário e do livro de Keohane–Nye. Acreditava-se que os atores transnacionais (por exemplo, as empresas multinacionais e os movimentos políticos), os objetivos assistencialistas e outras metas internas, assim como as fontes não-militares de influência, tinham uma importância cada vez maior na determinação dos assuntos globais. Por isso, falava-se na necessidade de um novo paradigma para a disciplina.

Ao preparar minha contribuição para o seminário – sobre o papel das empresas multinacionais na criação desse novo ambiente internacional –, lembrei-me constantemente da minha experiência como morador na França no

momento do ataque do presidente Charles de Gaulle contra as empresas norte-americanas que se apressaram a penetrar no recém-formado Mercado Comum Europeu. Na Europa Ocidental, no Canadá e no Terceiro Mundo, De Gaulle e outros nacionalistas consideravam essas empresas gigantescos agentes do imperialismo expansivo norte-americano, e não atores transnacionais neutros; mas o esforço concertado de De Gaulle para expulsá-las do Mercado Comum foi impedido eficazmente pela recusa da Alemanha Ocidental em cooperar com essa posição. Percebi, então, que as empresas norte-americanas e o fenômeno transnacional que representavam teriam sido destruídos se os alemães ocidentais tivessem seguido a liderança nacionalista francesa.

Assim, cheguei gradualmente a várias conclusões de ordem geral. Por exemplo, que as empresas multinacionais eram efetivamente manifestações do expansionismo norte-americano e que, portanto, não podiam ser separadas dos objetivos mais amplos da política externa dos Estados Unidos; que os vínculos de segurança entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental facilitavam muito esse movimento expansionista; que a chamada *Pax Americana* proporcionava um arcabouço político para essas atividades econômicas e de outra natureza. Minhas idéias sobre o assunto foram fortemente influenciadas pela análise de E. H. Carr (1951) sobre o papel do poder britânico na difusão do livre comércio e do liberalismo econômico, sob a *Pax Britannica*. O paralelismo entre a experiência britânica no século XIX e a norte-americana no século XX parecia pertinente. Embora naquele momento não o reconhecesse inteiramente, tinha retornado a uma concepção realista da relação entre a economia e a política, que desaparecera das obras norte-americanas no pós-guerra, devotadas quase inteiramente a preocupações de segurança mais limitadas.

Minha vinculação explícita da economia com a política, e a resultante análise da permuta implícita do compromisso militar norte-americano de defender a Alemanha pela política alemã de defesa dos investimentos dos Estados Unidos no Mercado Comum, assim como o *trade off* semelhante com o Japão, provocou comentários incisivos por parte de alguns participantes do seminário. Em 1970, os Estados Unidos estavam envolvidos na Guerra do Vietnã, e qualquer pessoa que associasse a sua política externa com a expansão econômica internacional era quase por definição vista como marxista. Ora, eu tinha a certeza de que não era marxista, mas acreditava firmemente nessa vinculação. Portanto, alguma formulação alternativa se fazia necessária. A partir desse ponto, procurei esclarecer minha análise das relações entre a política e a economia no campo internacional.

A princípio, pouco sabia sobre o comércio internacional, as relações monetárias, etc. Com a ajuda de professores capacitados como Benjamin J. Cohen e William Branson, comecei a estudar economia. Voltei-me logo para

autores mais antigos de economia política, como Friederich List, Jacob Viner e J. B. Condliffe, e li também os trabalhos mais atuais de Albert Hirschman, Charles Kindleberger, Raymond Vernon e outros. A Woodrow Wilson School, com sua ênfase na análise econômica, era ideal para esse esforço de estudo individual. Embora discordasse de muitas das premissas políticas e sociais dos trabalhos a que recorri, era profundamente grato à generosidade com que os meus colegas economistas me cediam seu tempo e toleravam minha falta de sofisticação técnica.

Meu livro *U. S. Power and the Multinational Corporation* (1975) foi o primeiro resultado dessa campanha para esclarecer minha própria posição intelectual, e para dar uma contribuição ao que ia assumindo a forma de uma disciplina específica, o campo da economia política internacional. Ali pude desenvolver o argumento do meu trabalho anterior, ao mesmo tempo em que abordava perspectivas importantes da economia política: o liberalismo, o marxismo e o realismo. Minha tese era a de que a expansão das multinacionais norte-americanas só podia ser compreendida no contexto do sistema político global instituído depois da Segunda Guerra Mundial. Manifestei minha profunda preocupação com o problema do declínio norte-americano, o qual resultava da minha associação com Harold Sprout, um pioneiro da investigação do declínio da Grã-Bretanha.

Meu crescente interesse pelo crescimento e pelo declínio das grandes potências hegemônicas, e pelo significado desse fenômeno aparentemente cíclico para a dinâmica das relações internacionais, levou-me a escrever *War and Change in World Politics* (1981). Além de temas mais antigos, o livro dava especial atenção à teoria marxista (aliás, quase-marxista) da dependência, um novo tema que tinha penetrado na vida acadêmica dos Estados Unidos no fim dos anos 1960 e na década seguinte, em boa parte como resposta à Guerra do Vietnã e ao interesse cada vez maior pelos problemas dos países menos desenvolvidos. Embora aceitasse o ponto de vista dos teóricos da dependência, para quem a estrutura do mundo é hierárquica e dominada pelas grandes potências, argumentei (seguindo a fórmula marxista clássica) o fato de essa relação levar à difusão das fontes de poder, ao abalo do Estado hegemônico e, eventualmente, à criação de um novo sistema de hegemonia. Assim, embora reconhecesse as teorias marxistas contemporâneas sobre o sistema internacional, o objetivo do livro era ampliar a perspectiva realista da natureza e da dinâmica desse sistema.

O presente volume incorpora esses temas e alguns interesses mais antigos, e procura desenvolvê-los de forma mais sistemática. Propõe em maior detalhe as três ideologias da economia política, examinando a força e as limitações de cada uma. Embora saliente a ênfase liberal na importância da efi-

ciência do mercado, leva a sério a crítica marxista ao mercado global e à economia capitalista. De modo geral, porém, o livro enfatiza a perspectiva realista ou do nacionalismo econômico a respeito das relações de comércio, monetárias e de investimento, contrastando-a com as interpretações rivais da economia política internacional. Os temas anteriores – a hegemonia econômica, a dinâmica da economia mundial, a tendência da atividade econômica para transformar a estrutura do sistema político internacional – são explorados sob um novo ângulo.

Minha preocupação anterior com o declínio relativo do poder dos Estados Unidos, o papel dos fatores políticos na determinação das relações econômicas internacionais e a natureza dinâmica das forças econômicas, ao modificar as relações políticas globais, ressurge mais adiante. Outros elementos, contudo, aparecem pela primeira vez. Assim, acentuo o crescimento meteórico do Japão e seu desafio ao caráter liberal da ordem econômica internacional. Dou atenção particular ao notável deslocamento ocorrido no centro da economia mundial, do Atlântico para o Pacífico, nas últimas décadas do século XX. E avalio o sentido tanto da mudança de posição da Europa na economia mundial como do seu recuo com relação aos princípios liberais. As possíveis implicações desses eventos históricos para a economia política internacional constituem temas importantes, e prevejo uma economia mundial muito diferente daquela criada pela hegemonia dos Estados Unidos, no fim da Segunda Guerra Mundial.

Talvez deva dizer uma palavra sobre o que este livro *não é*. Assim, ele não tenta propor novas teorias ou novas interpretações da economia política internacional, nem pretende incorporar todos os temas e escritos importantes de todos os que contribuíram para o campo em expansão da economia política internacional. O livro não desenvolve nem sintetiza certas interpretações e temas estabelecidos, os quais considero de importância fundamental. Interesso-me especialmente pela avaliação do nosso conhecimento acumulado sobre o modo como a política e a economia internacionais interagem e se influenciam mutuamente. Essa abordagem, a qual acentua a importância do sistema internacional, limita-o obviamente, porque o leva a dar atenção insuficiente a certos importantes fatores internos da conduta do Estado – sabemos, porém, que, isoladamente, nenhum livro consegue abordar a totalidade da matéria que pretende abordar.

Dediquei pouca atenção às relações econômicas entre o Leste e o Oeste, à migração internacional e à utilização de armas econômicas para alcançar objetivos políticos. Isso porque acredito que os tênues laços comerciais (de investimento e monetários) entre Leste e Oeste têm pouco efeito sobre a política econômica internacional; que as migrações internacionais têm pouca

significação econômica; e que as sanções econômicas e outros atos de beligerância econômica já foram examinados profundamente em alguns trabalhos recentes.[1] Assim, o presente estudo, que já é bastante extenso, focaliza as atividades econômicas "normais", ou seja, as relações internacionais monetárias, comerciais e de investimento.

✣

Na preparação deste livro tive a sorte de contar com a assistência de algumas instituições, e é preciso que lhes manifeste o meu reconhecimento. Assim, gostaria de agradecer o Centro de Estudos Internacionais e a Escola Woodrow Wilson de Assuntos Públicos e Internacionais, da Universidade de Princeton, pelo generoso apoio recebido. A política liberal de licenciamento adotada pela Universidade isentou-me das obrigações de ensino e de outras responsabilidades para poder devotar-me à minha pesquisa. Durante o outono de 1984, ensinei na Universidade Internacional do Japão, em Niigata, quando tive a extraordinária oportunidade de aprender a respeito do Japão, esse país fascinante. Gostaria de expressar aqui meus agradecimentos aos professores Chihiro Hosoya e Seigen Miyasato, assim como a outros colegas e estudantes dessa instituição pioneira. Ao regressar do Japão, pude prosseguir minha pesquisa com o apoio financeiro da Comissão Educacional Japão – Estados Unidos (Programa Fullbright) e do Banco Sumitomo. Sem essa ajuda teria sido muito mais difícil completar um projeto que parecia interminável.

O presidente William Bowen, da Universidade de Princeton, gosta de citar seu mentor Jacob Viner, que defendia a abertura intelectual da universidade e o valor da crítica acadêmica com estas palavras: "Não há limite para as tolices que qualquer um pode propor se refletir sozinho por muito tempo". Gostaria de invocar essa sábia caracterização dos perigos da solidão intelectual ao agradecer a todos os que leram e criticaram os vários rascunhos deste livro, ou que me deram algum outro tipo de ajuda. Kent Calder, Michael Doyle, Joanne Gowa, Robert Keohane, Atul Kohli, Helen Milner, M. J. Peterson, David Spiro e Mira Wilkins leram pelo menos parte do manuscrito e fizeram sugestões valiosas; John Ikenberry promoveu a discussão de partes do livro no seu colóquio sobre a economia política. Meus assistentes de pesquisa, Elizabeth Doherty e Michael Alcamo, foram muito úteis, salvando-me de inumeráveis erros. Elizabeth Pizzarello digitou a bibliografia; Sally Coyle, o índi-

[1] *Vide* Cap. 3, nota 14.

ce. Minhas secretárias durante toda a duração do trabalho, Lenore Dubchek, Dorothy Gronet e Heidi Schmitt, merecem igualmente minha profunda gratidão. Finalmente, gostaria de agradecer a Elizabeth Gretz a excelente preparação final do texto.

Durante três verões sucessivos prometi a minha esposa, Jean, um descanso do seu trabalho como professora, e levei-a a um dos mais belos lagos de Vermont, onde ela ficou presa, de manhã até tarde da noite, ao manuscrito deste livro. Sua contribuição editorial e substantiva foi extraordinária, e merece mais do que o agradecimento costumeiro com que os escritores contemplam o cônjuge. Sem a sua ajuda, este livro nunca seria escrito. Dedico-lhe meu amor e meu profundo agradecimento por participar das minhas pesquisas e da minha vida.

1º de novembro de 1986.

Introdução

Houve uma transformação importante na ordenação econômica internacional do pós-guerra. O sistema de liberalização do comércio, estabilidade monetária e interdependência econômica global instituído em Bretton Woods deixou de existir, e a concepção liberal das relações econômicas internacionais desde meados dos anos 1970 vem sendo corroída. A difusão do protecionismo, os distúrbios nos mercados monetários e financeiros e a evolução de políticas econômicas nacionais divergentes nas economias dominantes erodiram os fundamentos do sistema internacional. Contudo, a inércia, esse fator poderoso na vida do homem, transportou até a década de 1980 as normas e as instituições de uma ordem cada vez menos liberal. Que aconteceu com o sistema? Quais as implicações futuras do seu fracasso? É o que este livro se propõe a explicar.

Em um nível mais genérico e teórico, este trabalho é parte de um acervo em expansão de pesquisas acadêmicas sobre a economia política das relações internacionais. Ele presume que uma compreensão do comércio, das relações monetárias e do desenvolvimento econômico exige a integração da perspectiva teórica das disciplinas da economia e da ciência política. Muitas vezes os temas das políticas públicas são vistos como se a economia pudesse ser considerada isoladamente da política, e vice-versa. Os acontecimentos dos últimos anos do século XX estão obrigando os estudiosos das relações internacionais a focalizar as inevitáveis tensões e as interações contínuas entre a economia e a política. O propósito deste trabalho é reduzir o hiato entre esses dois pontos de vista.

Há uma necessidade imperiosa de integrar o estudo da *economia internacional* com o estudo da *política internacional* para aprofundarmos nossa compreensão das forças em presença no mundo. Muitos temas e muitas questões importantes ultrapassam a divisão intelectual entre as duas disciplinas. As transformações ocorridas no mundo real fizeram com que a economia e a política se tornassem mutuamente mais relevantes, em comparação com o passado, o que forçou a admissão de que nosso entendimento teórico das suas interações sempre foi inadequado, excessivamente simplificado e limitado arbitrariamente pelas fronteiras impostas às duas disciplinas.

Durante toda a história, os fatores econômicos têm desempenhado um papel importante nas relações internacionais. Na política externa, os objetivos, os recursos e os instrumentos econômicos foram sempre um elemento significativo nas disputas entre grupos políticos. É improvável que nos tempos homéricos o rosto de Helena tenha sido a razão fundamental para lançar mil barcos ao mar e motivar o rei Agamenon a sitiar Tróia – embora possa muito bem ter sido um fator contributivo. É mais provável que o motivo crucial dos gregos tenha sido o desejo de controlar a lucrativa rota comercial que passava pelos Dardanelos. Séculos mais tarde, o Império Persa usou sua grande reserva de ouro para influenciar a política externa dos estados menos importantes. No quinto século antes de Cristo, Atenas fechou os portos da liga de Delos a um aliado de Esparta, sua rival, o que é um dos primeiros casos registrados de guerra econômica. A história está repleta de exemplos semelhantes, a testemunhar o papel do fator econômico nos assuntos internacionais; nesse sentido, pode-se dizer que a economia política das relações internacionais sempre existiu.

Embora ao longo da história os fatores políticos e econômicos sempre tenham exercido uma influência recíproca, no mundo moderno essa interação transformou-se de modo importante. Nos últimos séculos cresceu a interdependência das economias nacionais, em virtude do aumento dos fluxos de comércio, do intercâmbio financeiro e tecnológico. A percepção pública do conteúdo econômico das disputas políticas também aumentou, e as pessoas podem (pelo menos pensam que podem) identificar mais facilmente as causas do descontentamento ou da euforia econômica em atos específicos de determinados grupos, no seu próprio país ou no exterior (Hauser, 1937, p. 10-12). E a expansão dessa consciência econômica, assim como da democracia política, levou a uma percepção quase universal de que o Estado pode ser usado para produzir resultados econômicos, e, em particular, para redistribuir a riqueza em favor de determinadas pessoas ou grupos (Bonn, 1939, p. 33). Assim, a distribuição da riqueza, a praga do desemprego e a inflação são vistas hoje como o resultado de ações humanas, e não como conseqüência de leis econômicas imutáveis, o que leva à inevitável politização dos assuntos econômicos.

Há mudanças profundas subjacentes a esses acontecimentos. Desde o século XVI, o princípio da organização da ordem política internacional tem sido a primazia do Estado nacional. O Estado deslocou as formas pré-modernas de organização política, como a cidade-estado, a tribo e o império; simultaneamente, o mercado tornou-se o meio primário da organização das relações econômicas, e afastou outros meios de intercâmbio: a reciprocidade, a redistribuição, o comando imperial. Essas duas formas opostas de organização social, o Estado

moderno e o mercado, desenvolveram-se ao mesmo tempo, nos últimos séculos, e sua interação recíproca tornou-se cada vez mais importante para o caráter e para a dinâmica das relações internacionais.

Essas mudanças na organização social e na consciência humana elevaram os temas econômicos ao nível mais alto das relações internacionais. O bem-estar econômico dos povos e o destino das nações uniram-se intimamente ao funcionamento e às conseqüências do mercado. Os estadistas modernos preocupam-se com a direção dos fluxos financeiros, as mudanças inevitáveis nas vantagens comparativas e a distribuição internacional das atividades produtivas. No princípio do século XX, Halford Mackinder, o reputado estudioso da geografia política, profetizou que a crescente sensibilidade dos estadistas a essas mudanças concentraria sua atenção na "disputa pela eficiência relativa" (Mackinder, 1962 [1904], p. 242).

A despeito dessas mudanças, as duas disciplinas continuaram a estudar os eventos contemporâneos mantendo separadas as esferas do Estado e do mercado. Os motivos dessa especialização acadêmica são apropriados e compreensíveis: a realidade social, da mesma forma que a realidade física, precisa ser fragmentada em pedaços manipuláveis para ser estudada, de modo a permitir o progresso do conhecimento teórico. No entanto, é necessário também reunir esses fragmentos individuais em uma estrutura integrada da economia política, mais ampla, para que se possa compreender toda a realidade política e econômica.

Assim, este estudo desenvolve-se em dois níveis. No primeiro, consiste em uma averiguação prática da realidade da economia política internacional contemporânea, e busca entender como a interação do Estado e do mercado está transformando as relações internacionais nas últimas décadas do século XX. Indaga quais serão as prováveis conseqüências quando o *locus* da "eficiência relativa" se deslocar da Europa Ocidental e dos Estados Unidos para o Japão e outras potências econômicas na Ásia e no mundo em desenvolvimento. Em um segundo nível, é um estudo teórico, e procura integrar as diferentes formas como os estudiosos têm concebido a economia política internacional, de modo geral e em áreas específicas, tais como o comércio, a moeda e os investimentos estrangeiros. Essa abordagem adota a premissa de que o estudo dos acontecimentos contemporâneos deve seguir em paralelo com o estudo das questões teóricas, e por meio da discussão que segue procuraremos extrair implicações para a ordem internacional emergente, econômica e política.

A evolução da economia política internacional nas próximas décadas será influenciada profundamente por três desenvolvimentos importantes. O primeiro é o relativo declínio da liderança econômica, pelos Estados Unidos, da econo-

mia liberal internacional do pós-guerra. Com a redução do poder norte-americano, as forças favoráveis à interdependência econômica global ficaram na defensiva.[1] O segundo é a mudança em andamento no *locus* central da economia do mundo, do Atlântico para o Pacífico; nos anos 1970 o fluxo de comércio por meio do Pacífico excedeu o do Atlântico. O terceiro é a crescente integração das economias do Japão e dos Estados Unidos, integração esta que chegou a um grau sem precedentes para as nações soberanas.

A crescente cooperação entre essas duas economias passou a ser um dos traços predominantes da economia mundial contemporânea. Em termos de comércio, produção e finanças essas economias são cada vez mais interdependentes. Com a política econômica do governo Reagan e a transformação dos Estados Unidos em país devedor, a criação da economia *nichibei* – nipo-norte-americana – deu-se com extraordinária rapidez.[2] Ao representar 30% da produção mundial, esse vínculo por meio do Pacífico tomou o lugar preeminente da anterior relação entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental.[3] Os fluxos comerciais maciços entre o Japão e os Estados Unidos, as alianças entre as suas empresas multinacionais e a importância do capital japonês na economia norte-americana transformaram as relações entre os dois países, de superior e subordinado, para uma parceria mais equilibrada. Em grande parte, a natureza, a dinâmica e a estabilidade dessa relação determinarão o conjunto das relações econômicas globais.

A importância do vínculo nipo-norte-americana para as relações internacionais reside no fato de o dólar ser a base da projeção mundial dos Estados Unidos. Juntamente com a proteção dada aos seus aliados japoneses e europeus pelas armas nucleares norte-americanas, foi a função do dólar como principal moeda do sistema monetário internacional que consolidou o sistema de alianças mundiais dos Estados Unidos, constituindo a base da hegemonia norte-americana. Com o dólar lastreando o sistema monetário internacional, os Estados Unidos puderam combater no exterior, manter tropas em outros

[1] Kenneth Waltz (1979) analisa o papel do sistema político internacional como um fator importante no desenvolvimento da interdependência econômica.

[2] Segundo *The Economist* (7 de dezembro de 1985, avaliação do Japão, p. 17), "essa economia conjunta os japoneses chamam de *Nichibei*, palavra composta com dois caracteres para 'Japão' (*Nihon*) e América (*Beikoku*, país do arroz)". Não pude verificar se os japoneses de fato usam esse termo para se referir à crescente integração entre as duas economias. No entanto, como ela parece apropriada, vou usá-la neste livro.

[3] O fato de o livro de Richard Cooper, *The Economics of Interdependence: economic policy in the Atlantic Community*, publicado em 1968 sob os auspícios do Conselho de Relações Exteriores, e que teve grande influência, dedicar-se quase exclusivamente às relações transatlânticas testemunha a mudança profunda ocorrida nas décadas de 1970 e 1980.

países e financiar sua posição hegemônica sem impor um custo substancial ao contribuinte, o que reduziria o seu padrão de vida. Esse papel crucial do dólar, e os "privilégios extravagantes" que conferia aos Estados Unidos – para usar as palavras de Charles de Gaulle –, vem exigindo que um parceiro estrangeiro ajude a apoiar o dólar. Hoje, essa incumbência tem recaído nos japoneses, com seus imensos investimentos nos Estados Unidos, cuja dependência financeira do Japão é um dos temas importantes deste livro, assim como a interdependência da economia *Nichibei*.

A estruturação descrita em seguida reflete esses objetivos práticos e teóricos. Os três primeiros capítulos indicam a perspectiva intelectual e relacionam os tópicos teóricos a ser explorados. O Capítulo 1 define a natureza da economia política internacional como a interação do Estado com o mercado, e estuda o significado dessa relação. O Capítulo 2 avalia os três pontos de vista (ou ideologias) prevalecentes sobre o caráter dessa interação. O Capítulo 3 analisa a dinâmica da economia política internacional.

Os capítulos seguintes voltam-se para temas substantivos. O sistema monetário internacional constitui o nexo necessário de uma economia internacional que funcione com eficiência – matéria do Capítulo 4. Os Capítulos 5 e 6 discutem o comércio internacional e as empresas multinacionais, temas cujo inter-relacionamento é cada vez maior. O Capítulo 7 trata da controvérsia sobre o impacto da economia internacional no desenvolvimento econômico e sobre o bem-estar dos países em desenvolvimento. O Capítulo 8 analisa a importância crucial do sistema financeiro internacional ao associar as economias nacionais e seu papel fundamental na sustentação do desenvolvimento global, focalizando a ameaça que sua crescente vulnerabilidade traz à estabilidade econômica do mundo. Portanto, são capítulos que começam com o dinheiro e terminam com as finanças: o dinheiro facilita o funcionamento e a integração do mercado global; o sistema financeiro está implicado na dinâmica da economia, mas representa também o seu vínculo mais débil.

Os capítulos conclusivos avaliam os temas e os problemas da economia política internacional no fim dos anos 1980. O Capítulo 9 analisa as mudanças políticas, econômicas e tecnológicas que transformaram a economia mundial nas últimas décadas. O significado dessas mudanças para as relações econômicas internacionais é o tema do Capítulo 10, o qual avalia a importância crescente do mercantilismo, do regionalismo e do protecionismo setorial.

Capítulo 1

A natureza da economia política

É a existência paralela e a interação recíproca do Estado e do mercado que cria, no mundo moderno, a "economia política"; sem o Estado e o mercado essa disciplina não existiria. Ausente o Estado, o mecanismo dos preços e as forças do mercado determinariam o resultado das atividades econômicas: estaríamos no mundo puro do economista. Na ausência do mercado, os recursos econômicos seriam distribuídos pelo Estado, ou um seu equivalente; estaríamos no mundo puro do cientista político. Embora nenhum desses dois mundos possa existir de forma pura, a influência relativa do Estado e do mercado muda com o tempo e com as circunstâncias. Portanto, os conceitos de "Estado" e "mercado" na análise que segue são o que Max Weber denominou de "tipos ideais".

A expressão "economia política" sofre de ambigüidade. Adam Smith e os economistas clássicos a utilizaram com o sentido do que hoje chamamos de "ciência econômica". Mais recentemente, alguns estudiosos como Gary Becker, Anthony Downs e Bruno Frey definiram "economia política" como a aplicação da *metodologia* da economia formal, ou seja, o chamado "modelo do ator racional", a todos os tipos de conduta humana. Outros usam a expressão querendo referir-se ao emprego de uma teoria econômica específica para explicar a conduta social: os jogos, a ação coletiva e as teorias marxistas são três exemplos. A abordagem baseada na escolha pública inspira-se tanto no método como na teoria econômica para explicar o comportamento social. E outros ainda usam "economia política" para indicar um conjunto de *questões* geradas pela interação das atividades econômicas e políticas – questões a ser exploradas com todos os métodos teóricos e metodológicos disponíveis (Tooze, 1984).

Embora as abordagens à economia política baseadas na teoria e no método da economia sejam muito úteis, são ainda inadequadas para propiciar um

arcabouço abrangente e satisfatório para a investigação acadêmica. Os conceitos, as variáveis e as relações de causalidade não foram ainda desenvolvidas de forma sistemática: o fator político e outros fatores não-econômicos são muitas vezes desprezados. Com efeito, uma metodologia unificada ou uma teoria da economia política exigiriam uma compreensão genérica do processo da mudança social, incluindo-se aí os modos como interagem os aspectos social, econômico e político da sociedade. Por essas razões uso aqui "economia política" apenas para indicar um conjunto de questões que devem ser examinadas com uma mistura eclética de métodos analíticos e perspectivas teóricas.

Essas questões são geradas pela interação do Estado e do mercado como a incorporação da política e da economia no mundo moderno. Elas investigam de que forma o Estado e seus processos políticos conexos afetam a produção e a distribuição de riqueza, assim como, em particular, o modo como as decisões e os interesses políticos influenciam a localização das atividades econômicas e a distribuição dos seus custos e benefícios. Inversamente, essas questões indagam também qual o efeito dos mercados e das forças econômicas sobre a distribuição do poder e do bem-estar entre os Estados e outros atores políticos, e especialmente como essas forças alteram a distribuição internacional do poder político e militar. Nem o Estado nem o mercado são causa primária; as relações causais entre eles são interativas, e na verdade cíclicas. Assim, as questões a ser exploradas aqui focalizam as interações múltiplas de meios muito diversos para ordenar e organizar as atividades humanas: o Estado e o mercado.

Essa formulação certamente não é original, e é pelo menos tão antiga quanto a distinção crítica de Georg Hegel na sua *Filosofia do direito* (1945 [1821]), entre Estado e sociedade (economia). Outros autores propuseram definições semelhantes. Charles Lindblom (1977), por exemplo, propõe "intercâmbio" e "autoridade" como os conceitos fundamentais da economia política. Peter Blau (1964) usa "intercâmbio" e "coerção"; Charles Kindleberger (1970) e David Baldwin (1971) preferem "poder" e "dinheiro"; Klaus Knorr (1973) emprega "poder" e "riqueza". Enquanto Oliver Williamson (1975) contrasta "mercados" e "hierarquias", Richard Rosecrance (1986) contrasta "mercado" e "territorialidade", dois conceitos próximos dos escolhidos por nós. Note-se que cada uma dessas visões da economia política tem seus próprios méritos.

Charles Kindleberger observou (1970, p. 5) que tanto o orçamento do Estado como o mercado funcionam como mecanismos para a alocação de recursos e de produtos. Em um mundo exclusivamente político, em que não existisse o mercado, o Estado distribuiria os recursos disponíveis de acordo com seus objetivos sociais e políticos, decisões que assumiriam a forma do orçamento

estatal. E em um mundo sem intervenção do Estado, em que só exista o mercado, este funcionaria na base dos preços relativos das mercadorias e dos serviços; as decisões teriam a forma da busca do interesse individual. Assim, os estudiosos da economia política internacional devem procurar entender como esses modos contrastantes de decidir e de organizar as atividades humanas se influenciam mutuamente, determinando, assim, resultados sociais.

Embora o Estado e o mercado sejam aspectos distintos do mundo moderno, incorporando respectivamente a política e a economia, é óbvio que não podem ser separados de forma completa. Com efeito, o tema deste livro é o seu inter-relacionamento. O Estado influencia profundamente o resultado das atividades do mercado ao determinar a natureza e a distribuição dos direitos de propriedade, assim como as regras que regulam a conduta econômica (Gerth e Mills, 1946, p. 181-182). A crescente percepção de que o Estado pode influenciar as forças do mercado, e as influencia, determinando o seu destino em grau significativo, é um fator importante para explicar a emergência da economia política. Por outro lado, o próprio mercado é uma fonte de poder que influencia os resultados políticos. A dependência econômica cria uma relação de poder que é fundamental na economia mundial contemporânea. Em suma, embora seja possível considerar a política e a economia como duas forças distintas, as quais determinam a feição da época em que vivemos, elas não funcionam de forma independente.

O Estado e o mercado têm procurado deslocar outras formas de organização política e econômica no mundo moderno em virtude de sua eficiência na produção do poder e/ou da riqueza. Originários do princípio da Europa moderna, o Estado e o mercado difundiram-se daquele recanto relativamente pequeno do globo para abranger uma fração substancial da humanidade. Hoje, muito poucas pessoas vivem à margem da sombra do Estado; e estas consideram a instituição de um Estado como um dos seus objetivos mais importantes, como testemunha a luta dos judeus, dos palestinos e de outros povos. Ao seguir um ritmo alternado, o mercado como modalidade de intercâmbio também se expandiu, e trouxe um número cada vez maior de sociedades para a rede da interdependência econômica.[1]

A relação entre Estado e mercado, e especialmente as diferenças entre esses dois princípios de organização da vida social, é um tema recorrente do

[1] A relação histórica entre Estado e mercado é tema de intensa controvérsia acadêmica. Se os dois tiveram um desenvolvimento autônomo, se o mercado gerou o Estado ou o contrário, são questões históricas importantes cuja solução não é relevante para o argumento apresentado neste livro. Qualquer que tenha sido a sua origem, o Estado e o mercado têm hoje uma existência independente, uma lógica própria e uma interação recíproca.

discurso acadêmico. De um lado, o Estado baseia-se nos conceitos da territorialidade, lealdade e exclusividade, e tem o monopólio do uso legítimo da força. Embora nenhum Estado possa sobreviver por muito tempo sem o consentimento dos grupos sociais mais poderosos, e não garanta os seus interesses, os Estados gozam de graus de autonomia variados com respeito às sociedades das quais participam. De outro lado, o mercado fundamenta-se nos conceitos da integração funcional, das relações contratuais e da crescente interdependência de compradores e vendedores. É um universo composto principalmente por preços e quantidades; o agente econômico autônomo, que responde aos sinais dados pelos preços, tem uma base para a sua decisão. Para o Estado, as fronteiras territoriais são necessárias para a unidade política e a autonomia nacional. Para o mercado, é imperativo eliminar todos os obstáculos políticos e de outra natureza ao funcionamento do mecanismo dos preços. A tensão entre essas duas maneiras de ordenar as relações humanas, fundamentalmente distintas, afetou profundamente o curso da história moderna e constitui um problema crucial no estudo da economia política.[2]

Essa concepção da economia política difere sutilmente da definição usada no meu livro anterior sobre o assunto, a qual definia a economia política como "a interação recíproca e dinâmica (...) da busca da riqueza e do poder" (Gilpin, 1975, p. 43). Embora ambas focalizem os efeitos da relação entre "economia" e "política", a presente formulação salienta a organização dessas atividades na Era Moderna, enquanto o trabalho anterior acentuava o objetivo dessas atividades. Obviamente, essas concepções inter-relacionam-se. Conforme observado antes, os mercados constituem certamente um meio de conseguir e de exercer o poder, e o Estado pode ser usado (e é usado) para alcançar a riqueza. Estado e mercado interagem para influenciar a distribuição de poder e riqueza nas relações internacionais.

Os temas da economia política

O conflito entre a crescente interdependência técnica e econômica do mundo e a contínua compartimentalização do sistema político, composto de Estados soberanos, é um motivo dominante dos trabalhos contemporâneos sobre a economia política internacional.[3] Enquanto poderosas forças do mercado – o comércio, os fluxos financeiros e os investimentos externos – tendem a ultrapas-

[2] Os conceitos de Estado e de mercado usados neste livro derivam primariamente de Max Weber (1978, v. I, p. 56, 82 e *passim*).

[3] O primeiro autor a abordar sistematicamente esse tema deve ter sido Eugene Staley (1939).

sar as fronteiras nacionais, a escapar ao controle político e a integrar as sociedades, a tendência dos governos é restringir, canalizar e fazer com que a atividade econômica sirva os interesses percebidos dos Estados e dos grupos poderosos que atuam no seu interior. A lógica do mercado consiste em localizar as atividades econômicas onde elas são mais produtivas e lucrativas; a lógica do Estado consiste em capturar e controlar o processo de crescimento econômico e de acumulação de capital (Heilbroner, 1985, p. 94-95).

Durante séculos, debateu-se sobre a natureza e as conseqüências do choque das lógicas do mercado e do Estado, que se opunham fundamentalmente. Desde os primeiros pensadores modernos sobre a economia, como David Hume, Adam Smith e Alexander Hamilton, até luminares do século XIX, como David Ricardo, John Stuart Mill e Karl Marx, e os autores contemporâneos, a opinião esteve sempre profundamente dividida a respeito da interação da economia e da política. As interpretações conflitantes representam três ideologias fundamentalmente diferentes, as quais discutiremos no próximo capítulo.

O choque inevitável cria três temas genéricos inter-relacionados que penetram as controvérsias históricas no campo da economia política internacional. Todos se relacionam com o impacto do crescimento de uma economia do mercado mundial sobre a natureza e a dinâmica das relações internacionais.[4] E todos podemos encontrar nos tratados dos mercantilistas do século XVIII, nas teorias dos economistas clássicos e neoclássicos dos últimos dois séculos, nos tomos dos marxistas do século XIX e dos críticos radicais contemporâneos do capitalismo e da economia da globalização. Uma longa tradição teórica e especulativa é crucial para o entendimento dos problemas contemporâneos do comércio, das finanças e das relações monetárias entre os países.

O primeiro tema tem a ver com as causas e os efeitos econômicos e políticos do surgimento de uma economia de mercado. Em que condições emerge uma economia global altamente interdependente? Ela promove harmonia entre os Estados nacionais ou provoca conflitos entre eles? Será necessária a presença de um poder hegemônico para assegurar que Estados capitalistas man-

[4] Obviamente, nem todos que trabalham no campo da economia política internacional concordarão com a escolha desses três temas como os mais importantes. Muitos poderiam apresentar outros temas, com boa razão. Assim, por exemplo, os temas propostos excluem a formação e a substância da política econômica externa. Embora esse seja um assunto relevante, o foco principal do livro são a estrutura, o funcionamento e a interação dos sistemas econômico e político internacionais. Uma distinção paralela pode ser feita (e é habitualmente feita) entre o estudo da política externa de determinados Estados e o estudo da teoria das relações internacionais. Embora se trate de assuntos muito relacionados entre si, eles propõem questões distintas, e baseiam-se em diferentes premissas. Gaddis (1982) e Waltz (1979) são, respectivamente, excelentes exemplos de cada tipo de abordagem.

tenham relações cooperativas ou poderá essa cooperação surgir espontaneamente do interesse mútuo? Sobre este ponto os teóricos de diferentes escolas de pensamento têm apresentado opiniões profundamente conflitantes.

Os liberais em economia acreditam que as vantagens de uma divisão internacional do trabalho com base no princípio das vantagens comparativas fazem com que os mercados surjam espontaneamente e promovam a harmonia entre os Estados; acreditam também que as redes de interdependência econômica, que se encontram em expansão, criam uma base para a paz e para a cooperação no sistema de Estados soberanos, competitivos e anárquicos. Por outro lado, os nacionalistas econômicos acentuam o papel do poder na formação de um mercado e a natureza conflitiva das relações econômicas internacionais; argumentam que a interdependência econômica precisa ter um fundamento político, cria outra arena para o conflito entre os Estados, aumenta a vulnerabilidade nacional e constitui mecanismo que uma sociedade pode usar para dominar outra. Embora todos os marxistas enfatizem o papel do imperialismo capitalista na criação de uma economia de mercado global, eles se dividem entre os leninistas, para quem as relações entre as economias de mercado são pela sua natureza conflitivas, e os seguidores de Karl Kautsky, o principal protagonista de Lenin, os quais acreditam que as economias de mercado (pelo menos as dominantes) cooperam na exploração conjunta das economias mais fracas. A alegada responsabilidade do sistema de mercado pela paz e pela guerra, pela ordem e pela desordem, pelo imperialismo e pela autodeterminação está implícita nesse tema importante, como também a questão crucial de saber se a existência de uma economia internacional liberal exige a participação de uma economia hegemônica para governar o sistema. O desafio aos Estados Unidos e à Europa Ocidental representado pelo Japão e outras potências econômicas em ascensão, no fim do século XX, dramatiza a importância dessa matéria.

O segundo tema relacionado com a economia política internacional é o vínculo entre a mudança econômica e a política. Quais são os efeitos sobre as relações políticas internacionais e que problemas estão associados às mudanças estruturais no *locus* global das atividades econômicas, nos principais setores da economia e nos ciclos da atividade econômica? Vice-versa, de que modo os fatores políticos afetam a natureza e as conseqüências das mudanças estruturais nos assuntos econômicos? Assim, por exemplo, pode-se questionar se os ciclos econômicos e seus efeitos políticos são um fenômeno endógeno (interno) ao funcionamento da economia de mercado ou se essas flutuações são devidas ao impacto de fatores exógenos (externos) sobre o sistema econômico, tais como guerras ou outros eventos políticos. É necessário também indagar se a instabilidade econômica é ou não a causa de certos distúrbios políticos profun-

dos, como a expansão imperialista, as revoluções políticas e as grandes guerras dos últimos séculos.

Assim, este livro interessa-se em parte pelos efeitos das mudanças econômicas sobre as relações políticas internacionais. Essas mudanças perturbam o *status quo* internacional e levantam problemas políticos de grandes dimensões: qual será a base da nova ordem econômica, e qual a nova liderança política? Haverá um ajuste apropriado às novas realidades econômicas (por exemplo: novas relações monetárias e comerciais)? Como se poderá resolver o choque inevitável da vontade de os Estados manterem sua autonomia interna com a necessidade de regras internacionais que regulem tais mudanças? Esses aspectos da transição entre épocas históricas surgiram novamente com a difusão global de atividades econômicas e as alterações profundas nos principais setores econômicos que ocorrem no fim do século XX. É importante pesquisar a relação entre essas mudanças estruturais e a crise na economia política internacional.

O terceiro tema do livro é o significado, para as economias nacionais, de uma economia de mercado globalizada. Quais são as conseqüências para o desenvolvimento econômico, o declínio e o bem-estar de cada uma dessas sociedades? De que modo a economia de mercado mundial afetará o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos e o declínio das economias avançadas? Quais os seus efeitos sobre o bem-estar interno dos países envolvidos? Como afetará a distribuição do poder e da riqueza entre as sociedades nacionais? O funcionamento de uma economia mundial tenderá a concentrar a riqueza e o poder ou, ao contrário, contribuirá para a sua difusão?

Tanto os liberais como os marxistas tradicionais consideram a integração de uma sociedade na economia mundial como um fator positivo para o bem-estar interno e o desenvolvimento econômico. Para a maioria dos liberais, o comércio é um "motor do crescimento"; embora as fontes internas de desenvolvimento sejam mais importantes, o processo de crescimento beneficia-se grandemente com os fluxos internacionais de comércio, de capital e de tecnologia produtiva. Os marxistas tradicionais acreditam que essas forças externas promovem o desenvolvimento ao destruir as estruturas sociais conservadoras. Por outro lado, nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, os nacionalistas acreditam que a economia de mercado mundial prejudica a economia e o bem-estar internos. Para eles, o comércio é, na verdade, um "motor de exploração" dos seus países, um fator de subdesenvolvimento – no caso das economias avançadas, uma causa do declínio econômico. Essa controvérsia sobre o papel da economia mundial na distribuição global da riqueza, do poder e do bem-estar constitui uma das questões mais controvertidas e mais intensamente discutidas da economia política.

Esses três temas – as causas e os efeitos da economia de mercado global, a relação entre as mudanças econômica e política, o significado da economia mundial para as economias internas – constituem as mais importantes áreas de interesse do livro. Naturalmente, nem todos os aspectos desses temas serão examinados aqui em detalhe: pretendo concentrar-me naqueles tópicos específicos que esclarecem os problemas da economia mundial contemporânea.

No restante deste capítulo discutiremos a natureza do mercado, suas conseqüências econômicas, sociais e políticas, assim como as respostas políticas a esses efeitos. E nos capítulos subseqüentes estudaremos o papel do Estado na sua tentativa de controlar as forças do mercado. No entanto, antes de considerar a temática teórica implicada nessa interação, e sua relevância para a compreensão de assuntos tais como o comércio, as relações monetárias e o investimento externo, devemos fazer a seguinte pergunta sobre o foco desse mercado: por que enfatizá-lo como o ponto crucial da vida econômica moderna em vez de focalizar, por exemplo, o capitalismo, o advento da industrialização ou o impacto da tecnologia científica?

A importância do mercado

Nosso estudo da economia política tem como foco o mercado e suas relações com o Estado porque na nossa época a economia de mercado mundial é crítica para as relações internacionais; até mesmo nas sociedades socialistas a chave para o debate econômico é o papel atribuído às forças internas e externas do mercado. No seu estudo clássico sobre a transformação da sociedade moderna Karl Polanyi disse:

> (...) a fonte e matriz do sistema [econômico e político moderno] era a autoregulagem do mercado. Foi essa inovação que criou uma civilização específica. O padrão-ouro era simplesmente uma tentativa de estender ao campo internacional o sistema interno de mercado; o sistema do equilíbrio de poder era uma superestrutura erigida sobre o padrão-ouro e que em parte funcionava por meio dele; o próprio Estado liberal era uma criação do mercado autoregulado. A chave para o sistema institucional do século XIX [assim como o da nossa época] são as leis que governam a economia de mercado (Polanyi, 1957, p. 3).

Por outro lado, Karl Marx acentuava a importância do capitalismo ou do modo de produção capitalista como um fator exclusivo, e criativo, do mundo moderno. Segundo Marx e seu colaborador Engels, os traços que definem o capitalismo (e que aceito) são a propriedade privada dos meios de produção, a

existência de trabalho livre ou assalariado, o lucro como motivação e a tendência para acumular capital. São essas características que dão ao capitalismo o seu dinamismo, e, por sua vez, o caráter dinâmico do sistema capitalista transformou todos os aspectos da sociedade moderna. Conforme Gordon Craig deixou claro, a natureza revolucionária do capitalismo reside no fato de, pela primeira vez, o instinto de acumulação da riqueza ter se incorporado ao processo produtivo; o que mudou a face do globo foi a combinação desse sistema econômico com o desejo de adquirir riqueza (Craig, 1982, p. 105-106).

Não há dúvida de que é correta essa caracterização da natureza dinâmica do capitalismo, e do seu impacto: é o espírito agressivo do capitalismo aquisitivo que dá vida ao sistema de mercado (Heilbroner, 1985). Mas foi o mercado que liberou inicialmente essas forças do capitalismo, e depois as canalizou. O capitalismo exerce sua influência profunda nas relações sociais e no sistema político por meio do mecanismo de mercado. O mercado e o intercâmbio comercial unificam o universo econômico; no entanto, não se pode falar de um modo internacional de produção capitalista. A despeito da emergência da empresa multinacional e das finanças internacionais, a produção e as finanças ainda têm uma base nacional, e, apesar da maior interdependência econômica, poucas economias estão completamente integradas na economia mundial. Além disso, nas últimas décadas do século XX o bloco socialista, o qual não privilegia o mercado, aumentou sua participação no mercado global. Portanto, o mercado global não se confunde com o sistema capitalista, e é bem maior.

O dinamismo do sistema capitalista deve-se precisamente ao fato de, estimulado pela motivação do lucro, o capitalista precisar competir para sobreviver em uma economia de mercado competitiva. A competição elimina os ineficientes, premia a inovação e a eficiência e promove a racionalidade. Na ausência de um mercado, o capitalismo perde sua criatividade e seu vigor essencial (McNeill, 1982). As características próprias do modo capitalista de produção, conforme definidas pelos marxistas, não teriam levado ao progresso econômico sem o estímulo da competição no mercado. No entanto, na presença do mercado, até mesmo as firmas nacionalizadas precisam lutar para manter-se lucrativas e competitivas. Assim, o advento do socialismo não deve alterar necessariamente essa dinâmica subjacente, desde que continue a haver a competição ou um seu equivalente funcional. John Rawls lembra-nos que "não há um vínculo essencial entre a utilização do mercado livre e a propriedade privada dos meios de produção" (Rawls, 1971, p. 271). O capitalismo não está associado necessariamente ao sistema de trocas no mercado.

Assim, o conceito de "mercado" é mais amplo do que o de "capitalismo". A essência de um mercado, a qual definimos adiante com maiores detalhes, é o papel central dos preços relativos na tomada de decisões para a alocação de

recursos. A essência do capitalismo, como dissemos anteriormente, é a propriedade privada dos meios de produção e a existência de trabalho livre. Teoricamente, um sistema de mercado poderia ser composto por atores públicos e com força de trabalho sem liberdade, como no conceito de socialismo de mercado. O papel crescente do Estado e dos atores públicos no mercado criou ultimamente uma economia mista de empresa pública e privada. Na prática, porém, o mercado tende a vincular-se ao capitalismo internacional.

Em suma, o sistema de intercâmbio no mercado e o modo de produção capitalista são coisas distintas, embora haja uma conexão estreita entre elas, e algumas vezes sejam mencionadas neste livro indiferentemente. O termo "capitalismo" é ambíguo demais para ser usado como uma categoria analítica. Com efeito, existem muitas variedades de capitalismo, as quais funcionam de maneira diferente. Será a França, por exemplo, genuinamente capitalista, com 90% do seu setor financeiro e boa parte da sua indústria pesada em mãos do Estado? Como classificar o capitalismo japonês, com o papel tão importante atribuído ao Estado na orientação da economia? O mundo contemporâneo está composto em grande parte de economias mistas, forçadas a competir entre si no contexto internacional.

Outros pesquisadores identificaram o industrialismo, a sociedade industrial e/ou o desenvolvimento da tecnologia científica como características da vida econômica moderna.[5] O desenvolvimento da tecnologia industrial e o da ciência moderna são obviamente importantes para a prosperidade e para o caráter do mundo moderno. Não se pode explicar a Revolução Industrial e o advento da ciência moderna simplesmente como uma resposta às forças do mercado; sem a tecnologia baseada na ciência, a moderna economia do mercado não teria podido progredir tanto.

Os avanços científicos dos séculos XVII e XVIII que instituíram os alicerces da indústria e da tecnologia modernas não podem ser explicados só por motivos econômicos. A ciência é uma criação intelectual resultante da curiosidade humana e da tentativa de compreender o universo. Contudo, sem uma demanda por maior eficiência e novos produtos, o estímulo para explorar a ciência e para desenvolver inovações tecnológicas seria muito menor. Embora o progresso científico aumente o suprimento potencial de novas indústrias e novas tecnologias, é o mercado que produz a demanda necessária para que essas tecnologias sejam criadas. Assim, o papel crucial do mercado, ao organizar e ao promover a vida econômica, justifica nosso enfoque no mercado, assim como as implicações da interdependência econômica nas relações internacionais.

[5] Goldthorpe (1984, cap. 13), Giddens (1985) e Rostow (1975) representam essas posições.

O conceito de mercado, ou de interdependência econômica, é ambíguo, havendo muitas definições diferentes.[6] Neste livro usaremos a definição de interdependência econômica do *Oxford English Dictionary*, favorecida por Richard Cooper: interdependência é "o fato ou condição da dependência recíproca; a mútua dependência" (Cooper, 1985, p. 1196). Além disso, como Robert Keohane e Joseph Nye (1977) observaram, a interdependência econômica pode referir-se a uma relação de poder, isto é, ao que Albert Hirschman (1945) chama de "interdependência de vulnerabilidade". A expressão pode significar também interdependência de sensitividade, ou seja, a pronta interação das mudanças nos preços e nas quantidades em diferentes mercados nacionais.

Embora em teoria esses diferentes sentidos se possam distinguir facilmente uns dos outros, na realidade isso nem sempre acontece. A não ser advertência em contrário, uso "interdependência" no sentido de "dependência mútua, embora não igual". Aceito a interdependência econômica como um fato ou condição, mas não concordo com muitas das suas alegadas conseqüências econômicas e políticas.

Se por aumento da interdependência econômica se pretende indicar o funcionamento da "lei do preço único" – isto é, o fato de os bens idênticos tenderem a ter o mesmo preço –, então, a interdependência global alcançou um nível sem precedente. No entanto, as conclusões a que podemos chegar não são óbvias. Embora examinemos neste livro a integração dos mercados nacionais em uma economia global interdependente e em expansão, questionaremos também alguns dos efeitos que se atribui a essa crescente interdependência no campo das relações internacionais. A interdependência é um fenômeno a ser estudado, não um conjunto pronto de conclusões a respeito da natureza e da dinâmica das relações internacionais.

As conseqüências econômicas do mercado

Embora "mercado" seja um conceito abstrato, a economia de mercado pode ser definida como aquela em que bens e serviços são intercambiados na base de preços relativos; no mercado as transações são negociadas e os preços determinados. Nas palavras de um economista, sua essência é "a formação de um preço, mediante a negociação entre os que vendem e os que compram" (Condliffe, 1950, p. 301). Em termos mais formais, mercado é "o conjunto de qualquer região onde compradores e vendedores se encontram com tal liberdade que os preços das mesmas mercadorias tendem a se igualar rapida-

[6] Cooper (1985, p. 1196-1200) apresenta uma excelente análise desses vários sentidos.

mente e sem dificuldade" (Cournot, citado em Cooper, 1985, p. 1199). Suas características específicas dependem do grau de abertura e da intensidade da competição. Os mercados diferem entre si no concernente à liberdade que têm os participantes de nele ingressar, e também na medida em que compradores e vendedores podem influenciar individualmente os termos desse intercâmbio. Assim, um mercado perfeito ou auto-regulado é aquele que está aberto a todos os interessados potenciais, e no qual nenhum vendedor ou comprador pode determinar os termos desse intercâmbio. Embora nunca tenha havido nenhum mercado perfeito a esse ponto, este é o modelo implícito no desenvolvimento da teoria econômica.

A economia de mercado representa um afastamento significativo dos três tipos mais tradicionais da economia de troca. Embora nenhuma dessas formas de intercâmbio tenha existido de forma exclusiva, uma delas sempre tendeu a predominar. O sistema econômico que mais prevaleceu ao longo da história, e que ainda é característico de muitas economias menos desenvolvidas, é o intercâmbio localizado, muito restrito em termos do escopo geográfico e da cesta dos bens oferecidos. O segundo tipo de intercâmbio é o das economias comandadas, como as dos grandes impérios históricos da Assíria e, em grau muito menor, de Roma; que é também a dos países socialistas de hoje. Nessas economias planificadas, a produção, a distribuição e o preço das mercadorias tendem a ser controlados pela burocracia governamental. O terceiro tipo é o do comércio por meio de grandes distâncias, com mercadorias de alto valor, como as caravanas que cruzavam a Ásia e a África, principais centros desse intercâmbio. Embora com um comércio geograficamente extenso, envolvia só um pequeno número de bens (condimentos, sedas, escravos, metais preciosos, etc.). Por muitas razões, os mercados tendem a deslocar as formas mais tradicionais de intercâmbio.

Um dos motivos da primazia do mercado na formação do mundo moderno é o fato de ele obrigar a reorganização da sociedade, para que possa funcionar mais adequadamente. Como Marx percebeu claramente, quando surge um mercado ele se torna uma força poderosa para a transformação social. Vale a pena citar uma autoridade no assunto:

> Quando o poder econômico é redistribuído por aqueles que abraçam o ideal produtivo, sua influência como compradores, investidores e empregadores é considerada capaz de modificar o resto da sociedade. O passo crítico no estabelecimento de um momento do mercado é a alienação da terra e do trabalho. Quando esses componentes fundamentais da existência social sentem a influência do mecanismo dos preços, a direção social transfere-se para os determinantes econômicos (Appleby, 1978, p. 13-15).

Na ausência de limites sociais, físicos e de outra natureza, a economia de mercado tem uma qualidade dinâmica e expansiva. Tende a provocar o desenvolvimento econômico, a expandir-se territorialmente e a abranger todos os segmentos da sociedade. Estados e grupos de interesse procuram restringir o funcionamento do mercado porque ele tem a capacidade potencial de exercer uma pressão considerável sobre a sociedade; os esforços para controlar os mercados levam ao surgimento da economia política das relações internacionais.

Três características da economia de mercado são responsáveis pelo seu dinamismo: 1) o papel crítico dos preços relativos na troca de bens e de serviços; 2) a importância fundamental da competição como determinante da conduta individual e institucional; e 3) a importância da eficiência na determinação da capacidade de sobrevivência dos atores econômicos. Delas decorrem todas as profundas conseqüências do mercado para a vida econômica, social e política.

A economia de mercado promove o crescimento por razões estáticas e dinâmicas. O mercado aumenta a alocação eficiente dos recursos existentes. O crescimento econômico existe porque o mercado promove uma redistribuição de terra, trabalho e capital, orientando-os para aquelas atividades mais competitivas. E como as forças competitivas do mercado obrigam o produtor a inovar e levam a economia a níveis cada vez mais altos de tecnologia e eficiência produtiva (para que possam prosperar ou meramente sobreviver), o mercado promove dinamicamente inovações tecnológicas e de outros tipos e expande, assim, o poder e a capacidade da economia. Embora tanto os aspectos estáticos como os dinâmicos dos mercados tenham ao longo da história contribuído para o crescimento econômico, o fator dinâmico adquiriu importância decisiva com o advento da ciência moderna, base da tecnologia de produção.

A economia de mercado tende a expandir-se geograficamente, ultrapassar fronteiras políticas e incorporar uma parte cada vez maior da população do globo (Kuznets, 1953, p. 308). A demanda por recursos e mão-de-obra mais baratos faz com que se difunda o desenvolvimento econômico (H. Johnson, 1965b, p. 11-12). Com o tempo, uma parte crescente da periferia econômica é atraída para a órbita do mercado. As razões dessa tendência expansionista incluem as eficiências de escala, o aperfeiçoamento dos transportes e o aumento da demanda. É o que Adam Smith tinha em mente quando afirmou que tanto a divisão do trabalho como o crescimento econômico dependem da escala do mercado (Smith, 1937 [1776], p. 17). Para aproveitar esse aumento da eficiência e reduzir os custos, os atores econômicos procuram expandir a extensão e a escala do mercado.

Outra característica da economia de mercado é a tendência para incorporar todos os aspectos da sociedade às relações de mercado. Por meio dessa

"comercialização", todas as facetas da sociedade tradicional são trazidas para a órbita do mecanismo dos preços. A terra, a força de trabalho e outros chamados "fatores de produção" passam a ser mercadorias, a ser intercambiadas, sujeitas ao jogo das forças do mercado (Heilbroner, 1985, p. 117). De forma mais crua, pode-se dizer que tudo tem o seu preço; como um amigo economista costuma dizer, "o valor de uma coisa é o seu preço". Em conseqüência, os mercados têm um impacto profundo e desestabilizador na sociedade, porque dissolvem as estruturas tradicionais e as relações sociais (Goldthorpe, 1978, p. 194).

Tanto no nível interno como no internacional, o sistema de mercado tende também a criar uma divisão hierárquica de trabalho entre os produtores, baseada principalmente na especialização e no que os economistas chamam de lei das vantagens (ou custos) comparativas. Em conseqüência das forças do mercado, a sociedade (interna e internacional) é reordenada sob a forma de um centro dinâmico e uma periferia dependente. O centro caracteriza-se principalmente pelos níveis mais avançados de tecnologia e de desenvolvimento econômico; a periferia depende do centro, pelo menos inicialmente, como um mercado para suas exportações de produtos básicos e como fonte de técnicas produtivas. No curto prazo, à medida que o centro cresce ele vai incorporando à sua órbita uma parte cada vez maior da periferia; no longo prazo, contudo, em conseqüência da difusão da tecnologia produtiva e do processo de crescimento, novos centros tendem a formar-se na periferia, tornando-se núcleos alternativos de crescimento. Essa tendência para a expansão do centro e o surgimento de novos núcleos tem conseqüências profundas para a economia e para a política (Friedmann, 1972).

A economia de mercado tende também a redistribuir a riqueza e as atividades econômicas entre as sociedades e no seu interior. Embora todos se beneficiem, em termos absolutos, à medida que enriquecem com a participação na economia de mercado, alguns ganham mais do que outros. Há uma tendência para que os mercados, pelo menos inicialmente, concentrem a riqueza em determinados grupos, classes ou regiões. Os motivos são muitos: as economias de escala, a renda dos monopólios, os efeitos das externalidades positivas (transferências de uma atividade para outra), as vantagens do aprendizado e da experiência e muitas outras eficiências que produzem um ciclo caracterizado por "dar mais a quem tem mais". No entanto, subseqüentemente, os mercados tendem a difundir a riqueza por todo o sistema, em razão da transferência de tecnologia, das mudanças nas vantagens comparativas e outros fatores. Em certas sociedades pode haver também um círculo vicioso de declínio a depender da sua flexibilidade e da capacidade de ajustar-se às mudanças. Mas o crescimento e a difusão da riqueza não ocorre de forma homogênea em todo o sistema; tende a concentrar-se naqueles novos centros ou

núcleos de crescimento em que as condições são mais favoráveis. Em conseqüência, a economia de mercado tende a promover um processo de desenvolvimento irregular nos sistemas interno e internacional.

Deixada a seus próprios impulsos, uma economia de mercado tem efeitos profundos sobre a natureza e a organização das sociedades, assim como sobre as relações políticas entre elas. Embora muitas dessas conseqüências possam ser benéficas, e desejadas por uma sociedade, outras contrariam os desejos e os interesses de grupos e Estados dotados de poder. Assim, a tendência resultante é a de que os Estados intervenham nas atividades econômicas para promover os efeitos que os beneficiam e para reduzir os que lhes são prejudiciais.

Os efeitos do mercado e as reações políticas

No universo abstrato dos economistas, a economia e outros aspectos da sociedade existem em esferas separadas. Os economistas propõem a hipótese de um universo teórico composto de atores autônomos e homogêneos, os quais tendem a maximizar vantagens, são livres e capazes de reagir às forças do mercado em termos do que entendem seja seu auto-interesse. Assumem o fato de as estruturas econômicas serem flexíveis e os comportamentos mudarem automaticamente e de forma previsível em função dos sinais emitidos pelos preços (Little, 1982, cap. 2). Como se não existissem classes sociais, lealdades étnicas e fronteiras nacionais. Quando lhe perguntaram certa vez o que faltava no seu clássico livro de texto, o economista Paul Samuelson, ganhador do Prêmio Nobel, teria respondido: "a luta de classes". O que é correto, embora ele pudesse ter acrescentado, sem exagero indevido e sem violar o espírito do seu livro, "raças, Estados nacionais e todas as outras divisões políticas e sociais".

De acordo com os economistas, a essência da economia e de suas implicações para a organização política e social está contida no que Samuelson qualificou de "mais bela idéia" da teoria econômica, a saber: a lei das vantagens comparativas de David Ricardo. Esse simples conceito implica a organização da sociedade internacional e das sociedades nacionais em termos de eficiência relativa. Implica uma divisão universal do trabalho baseada na especialização, em que cada participante se beneficia de acordo com a contribuição que dá ao conjunto. É um mundo em que a pessoa mais humilde e a nação com menos recursos podem encontrar um nicho de prosperidade. Por baixo do crescimento e da expansão do mercado e da interdependência econômica presume-se uma harmonia fundamental de interesses entre os indivíduos, os grupos e as nações.

No mundo real, dividido em muitos grupos e Estados, freqüentemente conflitantes, os mercados têm um impacto diferente daquele proposto pela teoria econômica, e provocam poderosas reações políticas. As atividades econômicas afetam diferentemente o bem-estar político, social e econômico de vários grupos e Estados. O mundo real é um universo de lealdades exclusivas, muitas vezes contrastantes, e de fronteiras políticas em que a divisão do trabalho e a distribuição dos seus frutos são determinadas tanto pelo seu poder e sua sorte como pelas leis do mercado e do mecanismo dos preços. Com freqüência a premissa de uma harmonia fundamental de interesses não se sustenta, e o crescimento e a expansão dos mercados em um mundo social e politicamente fragmentado têm conseqüências profundas para a natureza e o funcionamento da política internacional. Quais são essas conseqüências que provocam reações políticas?

Uma conseqüência da economia de mercado para a política nacional e internacional são os efeitos altamente perturbadores sobre a sociedade; a introdução das forças do mercado e do mecanismo dos preços em uma sociedade tende a sobrepor-se às instituições e às relações sociais da tradição, e até mesmo a dissolvê-las. A competição da eficiência expulsa os ineficientes e obriga todos a se adaptar a novos hábitos. Como já notamos, os mercados têm uma tendência inerente para expandir-se e atrair tudo para a sua órbita. Novas demandas são estimuladas constantemente, novas fontes de suprimento são procuradas. Além disso, os mercados estão sujeitos a distúrbios e flutuações cíclicas sobre os quais a sociedade pode ter pouco controle; a especialização e as dependências resultantes aumentam a vulnerabilidade a eventos imprevistos. Em suma, os mercados constituem uma fonte poderosa de transformação social e política e provocam reações igualmente importantes, à medida que as sociedades tentam se proteger contra as forças que desencadeiam (Polanyi, 1957). Portanto, não há Estado, por mais liberal, que permita a manifestação plena e livre das forças do mercado.

Outra conseqüência da economia de mercado é o fato de ela afetar significativamente a distribuição de riqueza e de poder entre as sociedades e dentro de cada uma. Teoricamente, todos podem aproveitar as oportunidades do mercado; na prática, porém, os indivíduos, os grupos e as nações têm dotes desiguais, e estão em situações diferentes para beneficiar-se dessas oportunidades. Assim, o aumento da riqueza e a difusão das atividades econômicas em um sistema de mercado tendem a ser desiguais, o que favorece alguns atores mais do que outros. Por isso os Estados procuram orientar as forças do mercado de modo a que tragam benefícios a seus cidadãos, e disso resulta, pelo menos no curto prazo, uma distribuição desigual da riqueza e do poder entre os participantes daquele mercado e a estratificação das sociedades na economia política internacional (Hawtrey, 1952).

Outra conseqüência importante da economia de mercado, no que se refere aos Estados, é em decorrência do fato de a interdependência econômica criar uma relação de poder entre grupos e sociedades. Os mercados não são politicamente neutros; criam poder econômico, o qual um ator pode usar contra outro. A interdependência provoca vulnerabilidades que podem ser exploradas e manipuladas. Nas palavras de Albert Hirschman, "o poder de interromper as relações comerciais e financeiras com qualquer país (...) é a causa fundamental da posição de influência ou de poder que um país adquire com relação a outros" (Hirschman, 1945, p. 16). Portanto, em graus variados, a interdependência econômica estabelece uma dependência hierárquica e cria relações de poder entre os grupos e as sociedades nacionais. Ao reagir a essa situação, os Estados procuram aumentar a sua própria independência, assim como a dependência dos demais.

Uma economia de mercado traz benefícios e custos para os grupos e para as sociedades. De um lado, a especialização e a divisão do trabalho promovem o crescimento da economia e o aumento da riqueza dos que participam do mercado. Embora esses benefícios não se distribuam de forma igualitária, de modo geral todos ganham em termos absolutos. Assim, poucas sociedades procuram fugir à participação no sistema econômico mundial. De outro lado, porém, a economia de mercado impõe também custos econômicos, sociais e políticos a determinados grupos e sociedades, de forma que, em termos relativos, alguns se beneficiam mais do que outros. Por isso, os Estados procuram proteger-se ao limitar os custos que incidem sobre eles e sobre os seus cidadãos. No mundo contemporâneo, a disputa entre grupos e Estados, a propósito dessa distribuição de vantagens e custos, tornou-se um dado importante das relações internacionais.

Conclusão

As preocupações principais deste livro são com o impacto da economia de mercado global sobre as relações entre os Estados, e o modo como estes procuram influir nas forças do mercado para maximizar suas vantagens. Implícitos nessa relação entre Estado e mercado, há três temas interligados, importantes para o estudante de política. O primeiro é o modo como a interdependência no mercado afeta a política internacional e é afetada por ela, particularmente pela presença ou pela ausência de uma liderança política. O segundo tem a ver com a interação das mudanças econômicas e políticas, a qual provoca uma intensa competição entre os Estados pela localização global das atividades econômicas, em particular nos núcleos de maior importância da indústria moderna.

O terceiro é o efeito do mercado mundial sobre o desenvolvimento econômico e o conseqüente esforço dos Estados para controlar ou pelo menos para ter condições de influenciar as regras ou os regimes que governam o comércio, o investimento externo e o sistema monetário internacional, assim como outros aspectos da economia política internacional.

Por trás dos temas aparentemente técnicos do comércio e das finanças internacionais há temas políticos que influenciam profundamente o poder, a independência e o bem-estar dos Estados. Assim, embora o comércio possa trazer benefício mútuo para o comprador e para o vendedor, todos os Estados pretendem que seus ganhos sejam desproporcionalmente maiores do que a vantagem que o comércio lhes traz; e querem utilizar a tecnologia para obter o maior acréscimo de valor à sua contribuição à divisão internacional do trabalho. E da mesma forma, todos os Estados querem ter influência no processo decisório das regras do sistema monetário internacional. Em todos os segmentos dos assuntos econômicos internacionais, os temas econômicos e políticos entrelaçam-se.

Os pesquisadores e outros indivíduos diferem, contudo, a respeito da natureza dessas relações entre os temas econômicos e políticos. Embora possamos identificar muitas posições distintas, quase todas tendem a recair em três perspectivas, ideologias ou escolas de pensamento contrastantes: o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo. No próximo capítulo vamos avaliar as forças e os limites de cada uma delas. Em particular, estudaremos o desafio fundamental do nacionalismo, especialmente do marxismo, com respeito às perspectivas de persistência da economia internacional liberal do pós-guerra.

Capítulo 2

Três ideologias da economia política

Nos últimos 150 anos, três ideologias dividiram a humanidade – o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo. Este livro entende por "ideologias" o que Heilbroner (1985, p. 107) chama de "sistemas de pensamento e de crenças com os quais [os indivíduos e os grupos] explicam (...) como funciona o seu sistema social, e que princípios ele testemunha". O conflito entre essas três atitudes morais e intelectuais tem girado em torno do papel e do significado do mercado na organização da sociedade e da economia.

Por meio de uma avaliação dos pontos fortes e das fraquezas dessas ideologias é possível iluminar o estudo da economia política internacional. A força de cada uma dessas perspectivas será aplicada a discussões posteriores de temas específicos, tais como comércio, investimento e desenvolvimento. Embora meus valores pessoais sejam os do liberalismo, o mundo em que vivemos sugere uma melhor descrição com as idéias do nacionalismo econômico e, ocasionalmente, também do marxismo. O ecletismo pode não levar à precisão, teórica, mas às vezes é o único caminho disponível.

As três ideologias citadas diferem em um amplo cardápio de perguntas, como as seguintes: qual o significado do mercado para o crescimento econômico e para a distribuição da riqueza entre grupos e sociedades? Qual deveria ser o papel dos mercados na organização da sociedade nacional e internacional? Qual o efeito do sistema de mercado sobre os temas relacionados com a guerra e a paz? Essas perguntas, e outras semelhantes, são fundamentais para a economia política internacional.

Essas três visões ideológicas diferem profundamente no modo como concebem as relações entre sociedade, Estado e mercado, e talvez não seja um exagero afirmar que todas as controvérsias no campo da economia política internacional podem ser reduzidas às diferenças na maneira de interpretar

essas relações. O contraste intelectual tem mais do que simples interesse histórico. O liberalismo econômico, o marxismo e o nacionalismo econômico subsistiam com força total no fim do século XX, ao definir as perspectivas conflitantes que as pessoas têm com respeito às implicações do sistema de mercado para as sociedades nacionais e a internacional. Muitos dos temas que eram controvertidos nos séculos XVIII e XIX voltaram a ser debatidos intensamente.

É importante compreender a natureza e o conteúdo dessas ideologias contrastantes da economia política. Uso o termo "ideologia", em vez de "teoria", porque cada posição implica um sistema de crenças abrangente a respeito da natureza da sociedade e dos seres humanos, assemelhando-se assim ao que Thomas Kuhn denominou de "paradigma" (Kuhn, 1962). Como Kuhn demonstrou, os compromissos intelectuais são defendidos com tenacidade e raramente podem ser afastados pela lógica ou pela evidência contrária. Isso se deve ao fato de esses compromissos ou ideologias pretenderem anunciar descrições científicas do modo como o mundo funciona, embora constituam também posições normativas sobre o modo como o mundo deveria funcionar.

Embora muitas "teorias" tenham sido elaboradas para explicar a relação da economia com a política, três delas adquiriram importância especial e têm tido uma influência profunda tanto na pesquisa como na política. Ao simplificar uma realidade bem mais complexa, podemos dizer que o nacionalismo econômico (ou mercantilismo, como foi conhecido originalmente), o qual se desenvolveu a partir da prática dos governantes no princípio da história moderna, presume e advoga o primado da política sobre a economia. É essencialmente uma doutrina que privilegia o Estado e afirma o fato de o mercado dever estar sujeito aos interesses estatais. Argumenta serem os fatores políticos determinantes das relações econômicas, ou pelo menos deveriam determiná-las. Quanto ao liberalismo, que emergiu do Iluminismo nos livros de Adam Smith, entre outros, foi uma reação ao mercantilismo e incorporou-se à economia ortodoxa. O liberalismo presume que, pelo menos do ponto de vista ideal, política e economia ocupam esferas separadas. No interesse da eficiência, do desenvolvimento e da soberania do consumidor, os mercados devem funcionar livres de interferência política. O marxismo, que surgiu em meados do século XIX como uma reação contra o liberalismo e a economia clássica, sustenta ser a economia a condutora da política. Os conflitos políticos nascem da luta entre as classes sociais a propósito da distribuição da riqueza, e só cessarão quando o mercado e a sociedade de classes forem eliminados. Como na nossa época tanto o nacionalismo como o marxismo se desenvolveram em reação aos objetivos da economia liberal, meu exame e avaliação dessas três ideologias começará com o liberalismo econômico.

A perspectiva liberal

Alguns estudiosos afirmam não existir uma teoria liberal da economia política, porque o liberalismo distingue a economia da política e entende que cada esfera funciona de acordo com regras e lógica próprias.[1] Mas esse ponto de vista é em si mesmo uma posição ideológica, e os teóricos do liberalismo preocupam-se tanto com os assuntos políticos como com os econômicos. Assim, podemos falar de uma teoria liberal da economia política, teoria esta que está explícita ou implícita nos seus escritos.

Por trás das teorias liberais da economia e da política há um conjunto de valores políticos e econômicos, os quais no mundo moderno têm surgido reunidos (Lindblom, 1977). A teoria econômica liberal está comprometida com o livre mercado e com um mínimo de intervenção estatal, embora, conforme vamos mostrar mais adiante, varie a ênfase relativa nessas duas idéias. De seu lado, a teoria política liberal tem um compromisso com a igualdade e a liberdade individuais, embora também possa haver uma diferença de ênfase. Aqui estamos interessados primordialmente no componente econômico da teoria liberal.

A perspectiva liberal da economia política está incorporada na disciplina da economia como ela se desenvolveu no Reino Unido, nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. Desde Adam Smith até os contemporâneos, os pensadores liberais têm compartilhado um conjunto coerente de premissas e crenças sobre a natureza dos seres humanos, a sociedade e as atividades econômicas. O liberalismo já assumiu muitas formas – tivemos o liberalismo clássico, neoclássico, keynesiano, monetarista, austríaco, das expectativas racionais, etc. Essas variantes incluem desde as que priorizam a igualdade e tendem para a democracia social, e aceitam o intervencionismo estatal para alcançar seus objetivos, até aquelas que enfatizam a liberdade e a não-intervenção governamental, à custa da igualdade social. No entanto, todas as formas do liberalismo econômico estão comprometidas com o mercado e com o mecanismo dos preços como o meio mais eficiente de organizar as relações econômicas internas e internacionais. Com efeito, o liberalismo pode ser definido como uma doutrina e um conjunto de princípios para organizar e administrar uma economia de mercado, de modo a obter o máximo de eficiência, crescimento econômico e bem-estar individual.

[1] O termo "liberal" é usado neste livro no sentido europeu, isto é, significando o compromisso com o individualismo, o livre mercado e a propriedade privada. Essa é a perspectiva predominante na maioria dos economistas norte-americanos e na disciplina da economia conforme é ensinada nas universidades dos Estados Unidos. Assim, a despeito de diferenças importantes nas suas idéias políticas e teóricas, tanto Paul Samuelson como Milton Friedman são considerados aqui como representantes da tradição liberal norte-americana.

A premissa do liberalismo econômico é a idéia de que um mercado surge de forma espontânea para satisfazer as necessidades humanas, e que, uma vez que comece a funcionar, o faz de acordo com sua própria lógica interna. O homem é, por natureza, um animal natural, e, portanto, os mercados desenvolvem-se naturalmente, sem uma direção central. Nas palavras de Adam Smith, "transportar, vender e trocar" são atividades inerentes à humanidade. Para facilitar o comércio e melhorar seu bem-estar, as pessoas criam mercados, meios de pagamento e instituições econômicas. Assim, no seu estudo sobre a organização econômica de um campo de prisioneiros de guerra, R. A. Radford (1954) mostra como mesmo nas condições mais extremas surge espontaneamente um mercado complexo e sofisticado para satisfazer as necessidades humanas; mas a sua descrição mostra também a necessidade de alguma forma de governo para policiar esse sistema primitivo de mercado.[2]

A *rationale* do mercado é o aumento da eficiência econômica, a maximização do crescimento da economia e, portanto, a melhoria do bem-estar humano. Embora os liberais acreditem que a atividade econômica aumenta também o poder e a segurança do Estado, argumentam que o objetivo primordial dessa atividade é beneficiar os consumidores individuais. Sua defesa fundamental do livre comércio e da abertura dos mercados é que eles aumentam a gama de bens e serviços disponíveis ao consumidor.

A premissa fundamental do liberalismo é a noção de que a base da sociedade é o consumidor individual, a firma, a família. Os indivíduos comportam-se de forma racional e procuram maximizar ou satisfazer certos valores ao menor custo possível. A racionalidade só se aplica ao sentido da conduta, ao esforço feito, não ao resultado. Assim, se um objetivo não é alcançado por causa da ignorância ou alguma outra causa, para os liberais isso não invalida a premissa de que os indivíduos agem sempre na base de um cálculo do custo/benefício, dos fins com relação aos meios. Finalmente, o liberalismo sustenta que o indivíduo continua a perseguir um objetivo até que um equilíbrio seja alcançado no mercado, ou seja, até que os custos associados com a realização desse objetivo igualem as vantagens decorrentes. Os economistas liberais tentam explicar o comportamento econômico e, em certos casos, a conduta humana de modo geral, com base nessas premissas individualistas e racionalistas (Rogowski, 1978).

O liberalismo presume também que exista um mercado em que os indivíduos têm informação completa e, portanto, podem selecionar o curso de ação que lhes traz mais benefícios. Produtores e consumidores individuais serão muito sensíveis aos sinais dos preços, e isso criará uma economia flexível, em que

[2] Agradeço a Michael Doyle ter chamado minha atenção para esse interessante artigo.

qualquer mudança nos preços relativos provoque uma mudança correspondente na estrutura da produção, do consumo e das instituições econômicas; estas últimas seriam o produto e não a causa do comportamento econômico (Davis e North, 1971). Além disso, em um mercado genuinamente competitivo, os termos de intercâmbio são determinados de forma exclusiva pela oferta e pela demanda, e não pelo exercício do poder e pela coerção. Se as trocas são voluntárias, ela satisfazem os dois lados.

A disciplina acadêmica da "economia", ou seja, a economia como é ensinada na maioria das universidades norte-americanas (que os marxistas chamam de economia ortodoxa ou burguesa), é considerada a ciência empírica da maximização da conduta. O comportamento humano é tido como governado por um conjunto de "leis" econômicas, impessoais e politicamente neutras. Assim, economia e política podem ser separadas em esferas distintas. Os governos não devem intervir no mercado, exceto nos casos em que este último falhe (Baumol, 1965), ou então para proporcionar um bem público, ou coletivo (Olson, 1965).

A economia de mercado é governada principalmente pela lei da demanda (Becker, 1976, p. 6). Essa "lei" (ou, se preferirmos, essa premissa) afirma que as pessoas comprarão mais de um bem se o seu preço relativo cair, e menos se ele subir. Da mesma forma, as pessoas tenderão a comprar mais se sua renda relativa aumentar, e menos se ela diminuir. Qualquer desenvolvimento que mude o preço relativo de um bem, ou o rendimento relativo de um ator, criará um estímulo, positivo ou negativo, para adquirir (ou produzir) mais ou menos desse bem. Essa lei tem ramificações profundas em toda a sociedade. Embora haja algumas exceções a esse simples conceito, ela é fundamental para o funcionamento e para o êxito de um sistema de mercado.

Do lado da oferta, a economia liberal entende que os indivíduos perseguem seus interesses em um universo marcado pela escassez e pelos limites à disponibilidade dos recursos – uma condição fundamental e inescapável da existência humana. Toda decisão implica um custo de oportunidade, uma opção entre os usos alternativos dos recursos disponíveis (Samuelson, 1980, p. 27). A lição fundamental da economia liberal é que *there is no such thing as a free lunch*, ou seja, "todo almoço tem o seu preço" – para obter algo precisamos ceder alguma coisa em troca.

O liberalismo afirma também que a economia de mercado tem uma estabilidade inerente, e mostra uma forte tendência para o equilíbrio, pelo menos no longo prazo. Esse "conceito de equilíbrio auto-imposto e autocorrigível, alcançado pela contraposição de forças em um universo racional" é crucial para a crença dos economistas no funcionamento do mercado e nas leis que o governam (Condliffe, 1950, p. 112). Se um mercado se desequilibra em razão de

algum fator exógeno, tal como uma mudança nas preferências do consumidor ou na tecnologia da produção, o mecanismo dos preços o reconduzirá oportunamente para um novo estado de equilíbrio: preços e quantidades tornarão a reequilibrar-se. Portanto, uma mudança, seja na oferta seja na demanda, de um bem provocará mudanças no preço desse bem. A técnica mais importante da análise econômica moderna, a estática comparativa, baseia-se nessa premissa, de que há uma tendência para o equilíbrio sistêmico.[3]

Outra premissa liberal é que a competição no mercado de produtores e consumidores cria no longo prazo uma harmonia fundamental de seus interesses, a qual superará qualquer conflito temporário. A motivação do auto-interesse pelos atores individuais aumentará o bem-estar social, porque conduz a uma maximização da eficiência; e o crescimento econômico resultante eventualmente trará vantagens para todos. Em conseqüência, todos tendem a ganhar com a sua contribuição ao conjunto da sociedade, mas, é preciso acrescentar, nem todos ganharão na mesma proporção, porque há diferenças na produtividade individual. Sob o regime do livre intercâmbio, a sociedade em geral será mais rica, porém os indivíduos serão recompensados de acordo com a sua produtividade marginal e com a sua contribuição relativa para o produto social.

Finalmente, hoje a maioria dos economistas liberais acredita no progresso, definido quase sempre como o aumento da riqueza *per capita*. Afirmam que o crescimento de uma economia que funcione regularmente é linear, gradual e contínuo (Meier e Baldwin, 1963, p. 70), desenrolando-se conforme o que um economista denominou de "curva de crescimento em equilíbrio padrão, do Massachusetts Institute of Technology". Embora acontecimentos políticos e de outra natureza – guerras, revoluções e desastres naturais – possam prejudicar dramaticamente essa curva de crescimento, a economia retornará sempre a um modelo estável de desenvolvimento, determinado principalmente pelos aumentos da população, dos recursos e da produtividade. Além disso, os liberais não aceitam a conexão necessária entre o processo de crescimento econômico e os eventos políticos, tais como as guerras e o imperialismo; esses males políticos afetam e podem ser afetados pelas atividades econômicas, mas são causados essencialmente por fatores políticos, e não econômicos. Assim, por exemplo, os liberais não acreditam que tenha havido qualquer relação de causalidade entre o progresso do capitalismo no fim do século XIX e, de outro lado, os surtos de imperialismo, depois de 1870, e a Primeira Guerra Mundial. Para os liberais a

[3] O método da estática comparativa foi inventado por David Ricardo. Consiste em um modelo de mercado em estado de equilíbrio, no qual é introduzida uma variável exógena, calculando-se o novo estado de equilíbrio. Como de modo geral essa forma de análise não se preocupa com as origens da variável exógena, seu uso fica limitado ao exame do problema das mudanças na economia.

economia é progressiva, enquanto a política é retrocessiva; eles concebem o progresso de forma distinta da política, com base na evolução do mercado.

Com base nessas premissas e nesses compromissos, os economistas modernos elaboraram a ciência empírica da economia. Nos últimos dois séculos, deduziram as "leis" da conduta de busca da maximização, tais como a teoria das vantagens comparativas, da utilidade marginal e a teoria quantitativa do dinheiro. Ouvi de Arthur Lewis o comentário de que os economistas descobrem novas leis à razão de uma a cada quarto de século – "leis" que são ao mesmo tempo contingentes e normativas. Elas presumem a existência do "homem econômico", racional e maximizador, uma variedade da espécie *Homo sapiens* que tem sido relativamente rara na história, existindo apenas naqueles períodos em que as condições lhe eram favoráveis. Além disso, essas leis são normativas, porque prescrevem como uma sociedade precisa se organizar e como as pessoas se devem conduzir para maximizar o aumento da riqueza. Tanto os indivíduos como as sociedades podem violar essas leis, mas a custo de sua eficiência e produtividade. Hoje, existem as condições necessárias para o funcionamento de uma economia de mercado, e o compromisso normativo com o mercado estendeu-se desde o seu nascedouro, no Ocidente, para abarcar uma porção cada vez maior do globo terrestre. A despeito de alguns fracassos, o mundo moderno tem caminhado na direção da economia de mercado e de uma interdependência econômica global precisamente porque os mercados são *mais eficientes* do que outras formas de organização econômica (Hicks, 1969).

Em essência, os liberais acreditam que o comércio e o intercâmbio econômico constituem uma fonte de relações pacíficas entre as nações, porque os benefícios recíprocos do comércio e da interdependência em expansão entre as economias nacionais tenderão a promover entre elas relações cooperativas. Enquanto a política tende a dividir, a economia une os povos. Uma economia internacional liberal será uma influência moderadora sobre a política internacional a criar laços de interesse comum e um compromisso com o *status quo*. No entanto, é importante voltar a enfatizar que embora em termos absolutos todos ganhem (ou possam ganhar) em um regime de livre comércio, em termos relativos esses ganhos serão diferentes. E é exatamente a questão dos ganhos relativos e da distribuição da riqueza gerada pelo mercado que criou as doutrinas rivais do nacionalismo econômico e do marxismo.

A perspectiva nacionalista

Da mesma forma que o liberalismo, o nacionalismo econômico sofreu várias metamorfoses durante os últimos séculos, e seus rótulos também mudaram: mercantilismo, estatismo, protecionismo, a escola histórica alemã e, mais

recentemente, o neoprotecionismo. No entanto, em todas essas manifestações encontramos um conjunto de temas e de atitudes, em lugar de uma teoria política ou econômica sistematizada. A idéia central é a de que as atividades econômicas devem estar subordinadas à meta da construção e do fortalecimento do Estado. Todos os nacionalistas defendem a primazia do Estado, da segurança nacional e do poder militar na organização e no funcionamento do sistema internacional. Dentro dessa posição geral, duas atitudes podem ser identificadas. Alguns nacionalistas consideram a salvaguarda do interesse econômico nacional como o mínimo essencial para a segurança e a sobrevivência do Estado. À falta de um termo melhor, essa atitude, de modo geral defensiva, pode ser chamada de mercantilismo "benigno".[4] De outro lado, há nacionalistas que consideram a economia internacional como uma arena para a expansão imperialista e para o engrandecimento da nação. Essa forma agressiva podemos chamar de mercantilismo "maligno". Um exemplo foi a política econômica de Hjalmar Schacht, o ministro da economia nazista, com relação à Europa Oriental, nos anos 1930 (Hirschman, 1969).

Embora o nacionalismo econômico deva ser visto como um compromisso genérico com o fortalecimento do Estado, seus objetivos precisos e as políticas que preconiza têm diferido em função da época e do lugar. Contudo, como Jacob Viner argumentou em uma passagem muito lembrada, os defensores do nacionalismo econômico (ou o que ele chama de mercantilismo) compartilham as mesma convicções a respeito do relacionamento entre riqueza e poder:

> Acredito que praticamente todos os mercantilistas, em qualquer período, país ou situação particular, teriam subscrito todas as seguintes proposições: 1) a riqueza é um meio absolutamente essencial para o poder, em termos de segurança ou para a agressão; 2) o poder é essencial ou valioso como meio para adquirir e manter a riqueza; 3) a riqueza e o poder são ambos objetivos últimos da política nacional; 4) no longo prazo há uma harmonia entre esses objetivos, embora em circunstâncias particulares possa ser necessário fazer sacrifícios econômicos, durante algum tempo, no interesse da segurança militar e, portanto, da prosperidade de longo prazo (Viner, 1958, p. 286).

Enquanto os autores liberais consideram de modo geral a busca do poder e da riqueza, ou seja, a disjuntiva "canhões e manteiga", como uma opção, os nacionalistas tendem a considerar essas duas metas de forma complementar (Knorr, 1944, p. 10).

---

[4] Podemos identificar Friedrich List com a posição mercantilista benigna. List acreditava que o verdadeiro cosmopolitismo só seria possível quando todos os países se tivessem desenvolvido. *Vide* uma discussão sobre o mercantilismo benigno e malévolo em Gilpin 1975, p. 234-237 e no Cap. 10, adiante.

Os nacionalistas econômicos acentuam o papel dos fatores econômicos nas relações internacionais e consideram a disputa entre os Estados – capitalistas, socialistas ou de outra natureza – por recursos econômicos inerente à natureza do próprio sistema internacional. Como disse um comentarista, como os recursos econômicos são necessários para o poder nacional, todo conflito é ao mesmo tempo econômico e político (Hawtrey, 1952). Pelo menos no longo prazo, os Estados buscam igualmente a riqueza e o poder.

Ao evoluir, no princípio da Idade Moderna, o nacionalismo econômico refletiu os acontecimentos políticos, econômicos e militares dos séculos XVI, XVII e XVIII, e reagiu a eles: a emergência de Estados nacionais poderosos a competir constantemente entre si, o surgimento de uma classe média dedicada a princípio ao comércio, e depois cada vez mais à manufatura, o ritmo mais intenso da atividade econômica decorrente de mudanças ocorridas na Europa e da descoberta do Novo Mundo, com recursos abundantes. Foram também importantes a evolução de uma economia de mercado monetarizada e a grande transformação ocorrida na arte militar, transformação esta que tem sido caracterizada como a "Revolução Militar" (Roberts, 1956). Os nacionalistas, ou mercantilistas, como eram então conhecidos, tinham razões para identificar o balanço de comércio favorável com a segurança nacional.

O objetivo principal dos nacionalistas é a industrialização, por vários motivos (Sen, 1984). Em primeiro lugar, acreditam que a indústria tem influência positiva (os chamados *spillovers* ou externalidades) em toda a economia, o que promove o desenvolvimento do conjunto. Em segundo lugar, associam a indústria com a auto-suficiência econômica e a autonomia política. Terceiro, e mais importante, a indústria é a base do poder militar, e no mundo moderno é fundamental para a segurança nacional. Em quase todas as sociedades, incluindo-se as que vivem sob um regime liberal, os governos favorecem o desenvolvimento industrial. Alexander Hamilton, um teórico do mercantilismo do desenvolvimento econômico norte-americano, escreveu: "não só a riqueza mas também a independência e a segurança de um país parecem estar associadas materialmente à prosperidade das manufaturas" (citado por Rostow, 1971, p. 189): nenhum estudioso contemporâneo da dependência o disse mais claramente. Como vamos mostrar no Capítulo 3, esse objetivo nacionalista da industrialização é em si mesmo uma fonte importante de conflito econômico.

Tanto no princípio da Idade Moderna como hoje, o nacionalismo econômico surge, em parte, da tendência dos mercados em concentrar riqueza e criar relações de poder ou de dependência entre as economias mais fortes e as mais fracas. Em sua forma defensiva, mais benigna, ele tenta proteger a economia nacional contra as forças econômicas e políticas externas negativas. O nacionalismo econômico defensivo existe com freqüência nas economias menos

desenvolvidas ou naquelas economias avançadas que começaram a declinar; nesses países, o governo segue políticas protecionistas e semelhantes para proteger suas indústrias nascentes ou declinantes e para salvaguardar os interesses nacionais. Na forma menos benigna, o nacionalismo econômico corresponde à beligerância praticada na economia. É uma modalidade prevalecente sobretudo nas potências em expansão, e o exemplo clássico é a Alemanha nazista.

Em um mundo de Estados que competem entre si, os nacionalistas dão mais importância aos ganhos relativos do que às vantagens recíprocas. Assim, as nações tentam continuamente mudar as regras ou os regimes das relações econômicas internacionais para se beneficiar desproporcionalmente, em relação às outras potências econômicas. Adam Smith comentou com sagacidade que todos querem ter um monopólio, e tentarão agir monopolisticamente, a não ser que os competidores o impeçam. Portanto, uma economia internacional liberal não se pode consolidar a não ser quando apoiada pelos Estados dominantes economicamente, cujos interesses sejam consistentes com a sua preservação.

Enquanto os liberais acentuam as vantagens mútuas do comércio internacional, os nacionalistas e os marxistas as consideram fundamentalmente conflitivas. Embora isso não impeça a cooperação econômica entre as nações e a adoção de políticas liberais, a verdade é que a interdependência econômica nunca é simétrica; de fato, ela constitui uma fonte de conflito e insegurança. Desde Alexander Hamilton até os teóricos contemporâneos da dependência, os autores nacionalistas enfatizam a auto-suficiência e não a interdependência econômica.

No mundo moderno, o nacionalismo econômico assumiu várias formas distintas. Ao reagir à Revolução Comercial e à expansão do comércio internacional, no princípio desse período, o mercantilismo clássico, ou financeiro, enfatizava a promoção do comércio e um balanço de pagamentos superavitário. Depois da Revolução Industrial, os mercantilistas como Hamilton e List pregavam a supremacia da indústria com relação à agricultura. Depois das duas guerras mundiais, juntou-se a esses objetivos um vigoroso compromisso com a primazia do bem-estar interno e com o chamado *welfare state* – o estado do bem-estar social. Nas últimas décadas do século XX, a importância crescente da tecnologia avançada, o desejo de controlar os pontos focais da economia moderna e o advento do que se poderia chamar de "competitividade das políticas públicas" passaram a ser os traços característicos do mercantilismo contemporâneo. No entanto, a preocupação prevalecente com o poder e a independência nacionais foi sempre a característica predominante do nacionalismo econômico.

Quaisquer que sejam a sua força e as suas fraquezas como ideologia ou teoria da economia política internacional, a ênfase nacionalista na localização geográfica e na distribuição das atividades econômicas torna-se muito atraente. Durante toda a história moderna, os Estados perseguiram políticas de promo-

ção do desenvolvimento da indústria, da tecnologia avançada e das atividades econômicas com mais alta lucratividade e maior geração de emprego dentro das suas fronteiras. Na medida do possível, procuram criar uma divisão internacional do trabalho favorável a seus interesses políticos e econômicos. Com efeito, enquanto perdurar o presente sistema de Estados, o nacionalismo econômico tenderá a representar uma influência importante nas relações internacionais.

A perspectiva marxista

Como o liberalismo e o nacionalismo, o marxismo desenvolveu-se de modo significativo desde que suas idéias fundamentais foram lançadas por Karl Marx e Friedrich Engels, em meados do século XIX.[5] As idéias de Marx mudaram durante a sua vida, e suas teorias sempre estiveram sujeitas a interpretações conflitantes. Embora o filósofo considerasse o capitalismo como um sistema econômico global, ele não desenvolveu um conjunto sistemático de noções a respeito das relações internacionais; essa tarefa coube à geração de escritores marxistas que o sucedeu. Além disso, tendo adotado o marxismo como a sua ideologia oficial, a União Soviética e a China o modificaram sempre que necessário para servir a seus interesses nacionais.

Como no liberalismo e no nacionalismo, duas modalidades fundamentais podem ser discernidas no marxismo moderno. A primeira é o marxismo evolucionário da democracia social, associada a Eduard Bernstein e Karl Kaustky; no mundo contemporâneo ela se reduziu em importância, e mal pode ser distinguida do liberalismo igualitário. No outro extremo temos o marxismo revolucionário de Lenin e, pelo menos em teoria, da União Soviética. Em razão do seu triunfo como a ideologia predominante em uma das duas superpotências mundiais, essa variedade do marxismo é a mais importante, e será objeto de maior consideração neste livro.

Como Robert Heilbroner (1980) observou, a despeito da existência dessas diferentes variedades de marxismo podemos identificar quatro elementos essenciais no conjunto dos escritos de Marx. O primeiro elemento é a abordagem dialética ao conhecimento e à sociedade, que define a natureza da realidade como dinâmica e conflitiva: os desequilíbrios sociais e as mudanças deles decorrentes são devidos à luta de classes e ao choque das contradições inerentes aos fenômenos sociais e políticos. Segundo os marxistas, não há uma harmonia social inerente que promova o retorno à situação de equilíbrio, como pensam os

[5] Embora houvesse diferenças importantes entre o pensamento de Engels e o de Marx, ao longo desta discussão vou tomar os escritos de Marx como contribuição conjunta de ambos.

liberais. O segundo elemento é a visão materialista da história: o desenvolvimento das forças produtivas e as atividades econômicas são a base das mudanças históricas e funcionam por meio da luta de classes a respeito da distribuição do produto social. O terceiro é uma perspectiva geral do desenvolvimento capitalista: o modo de produção capitalista e o seu destino são determinados por um conjunto de "leis econômicas de transformação da sociedade moderna". O quarto é um compromisso normativo com o socialismo: todos os marxistas acreditam que a sociedade socialista é não só necessária como também uma meta desejável para o desenvolvimento histórico (Heilbroner, 1980, p. 20-21). Dessas crenças, só a terceira vai nos interessar aqui.

O marxismo caracteriza o capitalismo como a propriedade privada dos meios de produção e a existência de trabalhadores assalariados. Acredita que o capitalismo seja impulsionado por capitalistas em busca de lucros, seguindo a acumulação de capital em uma economia de mercado competitiva. O trabalho passou a ser uma mercadoria, sujeita ao mecanismo dos preços. Para Marx, essas duas características principais do capitalismo são responsáveis pela sua natureza dinâmica, tornando-o o mecanismo econômico mais produtivo já visto. Embora sua missão histórica seja desenvolver e unificar o globo, o seu sucesso lhe apressará o fim. Segundo Marx, a origem, a evolução e o fim do sistema capitalista são determinados por três leis econômicas inevitáveis.

A primeira dessas leis é a da desproporcionalidade, que implica negar a lei de Say; em termos simplificados, esta última sustenta que a oferta cria a sua própria demanda, de modo que, exceto por breves períodos, haverá sempre um equilíbrio entre as duas (*vide* Sowell, 1972). A lei de Say sustenta que em uma economia de mercado capitalista o processo de recondução ao ponto de equilíbrio torna a superprodução impossível. Marx, como mais tarde John Maynard Keynes, negava a existência dessa tendência para o equilíbrio, e argumentava que as economias capitalistas tendem a produzir em excesso determinados tipos de mercadorias. Para Marx, há no capitalismo uma contradição intrínseca entre a sua capacidade de produzir bens e a possibilidade que têm os consumidores (assalariados) de adquirir esses bens; assim, a falta de proporção recorrente entre o que é produzido e o que é consumido, em razão da "anarquia" do mercado, provoca flutuações econômicas e depressões periódicas. Previa que essas crises econômicas se tornariam cada vez mais sérias e terminariam por obrigar o proletariado a rebelar-se contra o sistema.

A segunda lei que movimenta o sistema capitalista, de acordo com os marxistas, é a da concentração (ou acumulação) do capital. A força motriz do capitalismo é a busca de lucros e a conseqüente necessidade de acumular e de investir sentida pelo capitalista individual. A competição obriga os capitalistas a aumentar sua eficiência e seu investimento de capital, para não correr o risco

de extinção. O resultado é que a evolução do sistema se faz mediante uma crescente concentração da riqueza nas mãos dos poucos atores eficientes, com o empobrecimento cada vez maior de muitos outros. A pequena burguesia é empurrada para as fileiras em expansão do proletariado empobrecido; aumenta o "exército de reserva dos desempregados"; os salários diminuem e a sociedade capitalista fica madura para a revolução social.

A terceira lei do capitalismo é a da taxa de lucro cadente. À medida que o capital se acumula, tornando-se mais abundante, sua taxa de retorno declina, o que diminui o incentivo para investir. Embora os economistas clássicos liberais tenham admitido essa possibilidade, pensavam que se poderia encontrar uma solução, por exemplo, na exportação de capital e de manufaturas, assim como na importação de alimentos baratos (Mill, 1970 [1848], p. 97-104). De seu lado, Marx acreditava que a tendência para a queda dos lucros era irreversível. Como a pressão da competição obriga os capitalistas a aumentar sua eficiência e sua produtividade, mediante investimentos em tecnologia mais produtiva e menos dependente do trabalho, o nível de desemprego tenderia a crescer, e a taxa de lucro, ou mais-valia, a diminuir. Desse modo, os capitalistas perderiam o incentivo para investir em empreendimentos produtivos, fonte de emprego. O resultado seria a estagnação econômica, o aumento do desemprego e o empobrecimento do proletariado. Com o tempo, a crescente intensidade e a profundidade dos ciclos econômicos levariam os trabalhadores a rebelar-se para destruir o sistema capitalista.

O núcleo da crítica marxista ao capitalismo é a idéia de que, embora individualmente os capitalistas sejam racionais (como presumem os liberais), o sistema capitalista em si mesmo é irracional. O mercado competitivo obriga os capitalistas a poupar, a investir e a acumular. Se a busca de lucros é o combustível do capitalismo, os investimentos são o seu motor, e o resultado é a acumulação. De modo geral, contudo, esse capital acumulado dos capitalistas individuais leva à superprodução periódica de bens, ao excesso de capital e ao desaparecimento dos incentivos para investir. Com o tempo, a severidade crescente dos ciclos econômicos e a tendência de longo prazo para a estagnação levam o proletariado a derrubar o sistema por meio da violência revolucionária. Assim, a contradição inerente ao capitalismo consiste no fato de, com a acumulação de capital, o sistema plantar as sementes da sua própria destruição e ser substituído pelo sistema socialista.[6]

[6] Com efeito, os marxistas estão acusando os defensores do capitalismo de empregar a falácia da composição: "uma falácia em que se alega que o que é verdadeiro com relação a uma parte também o é, *necessariamente*, com relação ao todo" (Samuelson, 1980, p. 11). Da mesma forma, Keynes argumentava que, embora a poupança individual fosse uma virtude, seria uma calamidade se todos se dedicassem a poupar.

Em meados do século XIX Marx acreditava que o amadurecimento do capitalismo na Europa e a captação da periferia global pela economia de mercado tinham preparado o terreno para uma revolução proletária que traria o fim da economia capitalista. Quando isso não aconteceu, alguns dos seus seguidores, como Rudolf Hilferding e Rosa Luxemburgo, preocuparam-se com a resistência e a vitalidade do capitalismo, que se recusava a desaparecer do cenário mundial. A força do nacionalismo, os êxitos econômicos do capitalismo e o advento do imperialismo levaram à metamorfose do pensamento marxista, o qual culminou no *Imperialismo* de Lenin, publicado pela primeira vez em 1917. Escrito na época da Primeira Guerra Mundial, e baseando-se nos textos de outros autores marxistas, *Imperialismo* foi uma polêmica contra os inimigos ideológicos do marxismo e também uma síntese das críticas marxistas à economia capitalista mundial. Ao manifestar seu pensamento, Lenin, de fato, converteu o marxismo de uma teoria focalizada essencialmente na economia nacional em uma teoria das relações políticas e econômicas entre os Estados capitalistas.

Lenin impôs-se a tarefa de explicar o fato de, no princípio da Primeira Guerra Mundial, o nacionalismo ter triunfado sobre o internacionalismo proletário e procurado assim fornecer a base intelectual para a reunificação do movimento comunista internacional, sob a sua liderança. Queria demonstrar que os partidos socialistas de vários países europeus, em especial os socialdemocratas alemães dirigidos por Karl Kautsky, tinham apoiado suas respectivas burguesias. E procurou também explicar por que não tinha havido o empobrecimento do proletariado previsto por Marx, mas, ao contrário, os salários estavam aumentando e os trabalhadores inscreviam-se nas organizações sindicais.

No período entre Marx e Lenin, o capitalismo sofreu uma profunda transformação. Marx tinha escrito a respeito de um capitalismo confinado praticamente à Europa Ocidental, uma economia fechada em que o impulso de crescimento teria de esgotar-se um dia, à medida que colidisse com vários fatores limitativos. No entanto, entre 1870 e 1914, o capitalismo passara a ser um sistema aberto, de âmbito cada vez mais amplo, vibrante e tecnificado. Nos dias de Marx, o vínculo fundamental da economia mundial, que crescia lentamente, era o comércio. Depois de 1870, porém, a exportação maciça de capital pela Inglaterra e, subseqüentemente, por outras economias desenvolvidas tinha mudado de modo significativo a economia do mundo. O investimento externo e as finanças internacionais alteraram profundamente as relações econômicas e políticas entre as sociedades. O capitalismo de Marx era composto principalmente por firmas industriais pequenas e competitivas. Na época de Lenin, contudo, as economias capitalistas estavam dominadas por gigantescos grupos industriais que, por sua vez (de acordo com o próprio Lenin), eram controlados pelos grandes bancos – a chamada *haut finance*: a "alta finança". Para Lenin, o controle do

capital pelo capital, ou seja, do capital industrial pelo capital financeiro, representava o estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista.

Para ele, o capitalismo tinha escapado das três leis que o dirigiam pelo imperialismo ultramarino. A aquisição de colônias dera às economias capitalistas a possibilidade de dispor das mercadorias produzidas e que não encontravam mercado dentro dos seus países; de adquirir recursos a baixo custo e exportar seu excesso de capital. E a exploração dessas colônias proporcionaria mais-valia adicional com a qual os capitalistas poderiam adquirir a liderança do seu próprio proletariado. Para Lenin, o imperialismo colonialista passara a ser uma característica necessária do capitalismo avançado. À medida que suas forças produtivas se desenvolviam e amadureciam, a economia capitalista precisava expandir-se no exterior e capturar colônias para não ser vitimada pela estagnação e pela revolução. Lenin identificava essa expansão necessária como a causa da destruição eventual do sistema capitalista internacional.

A essência do argumento de Lenin é o de que a economia capitalista internacional promove o desenvolvimento mundial, mas de forma desigual. As economias capitalistas crescem com taxas diferenciadas, e esse aumento diferencial do poder nacional é responsável pelo imperialismo, pela guerra e pelas mudanças políticas internacionais. Ao reagir ao argumento de Kautsky de que os capitalistas eram por demais racionais para entrar em conflito a propósito das colônias, e se associariam na exploração conjunta dos povos coloniais (a doutrina do "ultra-imperialismo"), Lenin afirma que isso era impossível pelo que se tornou conhecido como a "lei do desenvolvimento desigual":

> Basta que essa questão [a possibilidade de as alianças capitalistas serem mais do que temporárias, e isentas de conflitos] seja enunciada claramente para que se torne impossível dar-lhe outra resposta a não ser a negativa; porque sob o capitalismo não se pode imaginar outra base para a divisão em esferas de influência (...) senão um cálculo da força dos participantes da divisão, do seu poderio econômico, financeiro, militar, etc. E a força relativa desses participantes não muda de modo igual, pois sob o capitalismo o desenvolvimento de diferentes empresas, *trusts*, setores industriais ou países não pode ser o mesmo. Comparada com a Inglaterra da mesma época, há meio século a Alemanha era um país miserável e insignificante do ponto de vista da sua força capitalista. E o Japão era igualmente insignificante comparado com a Rússia. Ora, pode-se conceber que em dez ou vinte anos a força relativa das potências imperialistas terá permanecido a mesma? Isso é absolutamente inconcebível (Lenin, 1939 [1917], p. 119).

Com efeito, nessa passagem e de modo geral na sua tentativa de provar que um sistema capitalista internacional era intrinsecamente instável, Lenin acrescentou uma quarta lei às três leis marxistas originais sobre o capitalismo.

Segundo essa nova lei, à medida que as economias capitalistas amadurecem, e o capital acumula-se, e à medida que as taxas de juros diminuem, as economias capitalistas são obrigadas a buscar colônias e a criar dependências que lhes sirvam de mercados, saída para investimentos e para fontes de alimentos e matérias-primas. Ao competir entre si, elas dividem as colônias de acordo com a sua força relativa. Por isso, a economia capitalista mais avançada, a inglesa, apropriou-se do maior número. No entanto, à medida que as outras economias capitalistas se desenvolviam, houve uma tentativa de redistribuição dessas colônias. Esse conflito imperialista levou inevitavelmente à guerra entre as potências coloniais emergentes e as declinantes. Segundo essa análise, a Primeira Guerra Mundial tinha por objetivo a redistribuição territorial das colônias entre a Grã-Bretanha, potência declinante, e outras potências capitalistas em ascensão. Para Lenin, as guerras coloniais continuariam até a revolta contra o sistema por parte das colônias industrializadas e do proletariado dos países capitalistas.

Em termos mais genéricos, Lenin raciocinava que, como as economias capitalistas crescem e acumulam capital em taxas diferenciadas, um sistema capitalista internacional só poderia ser estável durante períodos muito curtos. Ao opor-se à doutrina do ultra-imperialismo de Kautsky, Lenin argumentava que todas as alianças capitalistas eram temporárias e refletiam equilíbrios momentâneos de poder entre os Estados capitalistas, que seriam inevitavelmente desestabilizados pelo processo de desenvolvimento desigual. Á medida que isso acontecesse, surgiriam novos conflitos dentro do mundo capitalista a propósito dos territórios coloniais.

A lei do desenvolvimento desigual, com suas conseqüências desastrosas, havia se manifestado na sua época porque o mundo subitamente se tornara finito – um sistema fechado. Durante décadas, as potências capitalistas européias haviam se expandido e absorvido territórios ultramarinos, mas as potências imperialistas cada vez mais entravam em contato umas com as outras e, portanto, em confronto, à medida que diminuíam as terras passíveis de colonização. Lenin acreditava que o drama final seria a divisão imperialista da China e que, esgotada a fronteira não desenvolvida do mundo, os choques entre os imperialistas se intensificariam. Com o tempo, esses conflitos provocariam revoltas nas colônias, o que debilitaria o jugo do capitalismo ocidental sobre as raças colonizadas do resto do mundo.

A internacionalização da teoria marxista por Lenin representou uma reformulação sutil, mas significativa dos seus conceitos. Na crítica do capitalismo de Marx, as causas do seu desaparecimento eram econômicas: o capitalismo fracassaria por razões econômicas, quando o proletariado se revoltasse contra o seu empobrecimento. Além disso, Marx tinha definido as classes sociais como os atores desse drama. Mas Lenin substituiu essa visão

por uma crítica política do sistema capitalista, em que os atores principais passaram a ser Estados nacionais mercantilistas a competir entre si e impulsionados pela necessidade econômica. Embora o capitalismo internacional tenha sido economicamente exitoso, Lenin argumentava que era politicamente instável, e representava um sistema de hostilidades recíprocas. Nos países capitalistas desenvolvidos, os trabalhadores, ou pelo menos os que participavam da chamada "aristocracia do trabalho", compartilhavam temporariamente da exploração dos povos coloniais, mas terminariam pagando por essas vantagens econômicas no campo de batalha. Lenin acreditava que a contradição intrínseca do capitalismo residia na conseqüente luta entre as nações, e não na luta de classes. O capitalismo terminaria em decorrência de uma revolta contra a sua inerente belicosidade, com conseqüências políticas.

Em suma, Lenin argumentava que a contradição inerente ao capitalismo é o fato de, ao desenvolver o mundo, ele plantar as sementes políticas da sua própria destruição e difundir a tecnologia, a indústria e o poder militar. Cria competidores estrangeiros com salários mais baixos e um padrão de vida que pode competir vantajosamente no mercado mundial com a economia até então dominante. A intensificação da competição econômica e política entre as potências capitalistas ascendentes e declinantes gera conflitos econômicos, rivalidades imperiais e, eventualmente, a guerra. Para Lenin, esse tinha sido o destino da economia liberal do século XIX, centralizada na Inglaterra. Se vivesse hoje, não há dúvida do que diria: com o declínio da economia norte-americana, um destino semelhante ameaça a economia liberal do século XX, centralizada nos Estados Unidos.

Com o triunfo do bolchevismo na União Soviética, a teoria do imperialismo capitalista de Lenin tornou-se a interpretação marxista ortodoxa da economia política internacional. No entanto, outros herdeiros da tradição marxista continuaram a desafiar essa visão oficial, modificada também pelas mudanças subseqüentes na natureza do capitalismo e em outros desenvolvimentos históricos. O capitalismo do estado do bem-estar social realizou muitas das reformas que Lenin acreditava impossíveis, e o controle político das colônias deixou de ser considerado uma característica necessária ao imperialismo; o capitalismo financeiro da época de Lenin foi substituído em parte pela empresa multinacional, e a visão de que o imperialismo capitalista desenvolve os países menos desenvolvidos foi alterada pelo argumento de que, na verdade, ele impede o seu desenvolvimento; e alguns marxistas tiveram a ousadia de aplicar a teoria marxista à própria criação política de Lenin – a União Soviética. Modificado desse modo no fim do século XX, o marxismo, em suas várias manifestações, continua a exercer grande influência como uma das três principais perspectivas da economia política.

Crítica das diferentes perspectivas

Como vimos, o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo adotam premissas distintas e chegam a conclusões conflitantes a respeito da natureza e das conseqüências da economia de mercado mundial ou (como preferem os marxistas) da economia capitalista mundial. A posição adotada neste livro é a de que essas perspectivas ou ideologias contrastantes constituem compromissos intelectuais, atos de fé. Embora se possa demonstrar que certas idéias ou teorias em particular, associadas com uma ou com outra posição, podem ser falsas ou pelo menos questionáveis, nenhuma dessas perspectivas pode ser comprovada ou rejeitada com argumentos lógicos ou com a apresentação de evidência empírica. Há várias razões que explicam a persistência dessas perspectivas e sua resistência aos testes científicos.

Em primeiro lugar, elas baseiam-se em premissas sobre as pessoas ou sobre a sociedade, premissas essas que não podem ser verificadas pela experimentação empírica. Por exemplo: o conceito liberal do indivíduo racional não pode ser considerado verdadeiro ou falso; os indivíduos que parecem agir contrariamente aos seus interesses podem ter informações incorretas ou, quem sabe, procuram maximizar um objetivo que escapa ao observador – portanto, podem estar agindo em coerência com a premissa básica do liberalismo. Além disso, os liberais poderiam dizer que, embora um indivíduo em particular, em um caso específico, pudesse estar agindo irracionalmente, em conjunto a premissa da racionalidade continuaria a ser válida.

Em segundo lugar, o fracasso das previsões feitas com base em uma determinada perspectiva pode sempre ser descontado se introduzirmos na análise certas hipóteses *ad hoc*.[7] A literatura marxista está repleta de tentativas de explicar as falhas de previsão da teoria. Lenin, por exemplo, desenvolveu o conceito da "falsa consciência" para explicar o fato de que os trabalhadores preferiam ingressar nos sindicatos em vez de participar do proletariado revolucionário. A teoria de Lenin do imperialismo capitalista pode ser considerada igualmente um esforço para explicar o insucesso das previsões de Marx a respeito do colapso do capitalismo. Mais recentemente, como comentaremos adiante, os marxistas foram obrigados a formular teorias elaboradas do Estado para explicar a emergência do *welfare state* e sua aceitação pelos capitalistas, algo que Lenin afirmou ser impossível.

Em terceiro lugar, e mais importante, as três perspectivas que descrevemos têm objetivos distintos e, em certa medida, se colocam em níveis analíticos diferentes. Assim, tanto os nacionalistas como os marxistas podem aceitar a

[7] *Vide* Blaug (1978, p. 717) sobre o emprego de hipóteses *ad hoc* para explicar previsões equivocadas.

maior parte da economia liberal como instrumento de análise sem rejeitar muitas das suas premissas e fundamentos normativos. Marx utilizou a economia clássica com muita habilidade, mas seu objetivo era incluí-la em uma grande teoria sobre a origem, a dinâmica e o fim do capitalismo. Com efeito, a diferença fundamental entre o liberalismo e o marxismo tem a ver com as perguntas formuladas e suas premissas sociológicas, e não com a metodologia econômica empregada (Blaug, 1978, p. 276-277).

Conforme reformulado por Lenin, o marxismo tornou-se difícil de distinguir da doutrina do realismo político (Keohane, 1984a, p. 41-46). Como o nacionalismo econômico, o realismo político acentua a primazia do Estado e a segurança nacional. Embora estejam muito próximos, o realismo é, em essência, uma posição política, enquanto o nacionalismo econômico é uma atitude econômica. Em outras palavras, o nacionalismo econômico baseia-se na doutrina realista das relações internacionais.

Tanto na teoria de Lenin como no realismo político, os Estados lutam para aumentar seu poder e sua riqueza, e a chave dos conflitos e das mudanças políticas internacionais é o diferencial no ganho de poder (Gilpin, 1981). No entanto, as premissas das duas teorias, com respeito à base da motivação humana, à natureza do Estado e do sistema internacional, são fundamentalmente distintas. Para os marxistas, a natureza humana é maleável, facilmente corrompida pelo capitalismo e recuperada pelo socialismo; mas os realistas acreditam que os conflitos políticos resultam de uma natureza humana imutável.

Enquanto os marxistas acreditam que o Estado é o servidor da classe dominante, para os realistas ele é uma entidade relativamente autônoma, a qual visa aos interesses nacionais que não podem ser reduzidos aos interesses particulares de qualquer classe. Para os marxistas, o sistema internacional e a política externa são determinados pela estrutura da economia nacional; para os realistas, a natureza do sistema internacional é que determina fundamentalmente a política externa. Em suma, os marxistas consideram a guerra, o imperialismo e o Estado como manifestações maléficas de um capitalismo que vai desaparecer com a revolução comunista, enquanto para os realistas são traços inevitáveis de um sistema político internacional marcado pela anarquia.

A diferença entre as duas perspectivas, portanto, é considerável. Para o marxista, embora o Estado e as lutas entre os Estados sejam uma conseqüência do modo capitalista de produção, o futuro trará um reino de verdadeira harmonia e paz, depois da revolução inevitável que o capitalismo malévolo vai provocar. O realista, de outro lado, acredita que não haverá jamais nenhum nirvana, em virtude da natureza inerentemente egoísta dos seres humanos e da anarquia do sistema internacional. As lutas entre grupos e Estados é virtualmente incessante, embora ocasionalmente possa haver uma suspensão temporária. Ora, parece improvável que qualquer dessas previsões possa ser comprovada cientificamente.

Cada uma das três perspectivas que descrevemos tem pontos fortes e fracos, que vamos explorar mais adiante. Embora nenhuma delas nos proporcione uma compreensão completa e satisfatória da natureza e do dinamismo da economia política internacional, em conjunto, elas nos dão uma boa visão desse aspecto da realidade, e também levantam questões que serão desenvolvidas nos capítulos seguintes.

Crítica do liberalismo econômico

O liberalismo incorpora um conjunto de instrumentos analíticos e de prescrições de políticas que permitem a uma sociedade maximizar seus ganhos a partir de recursos escassos; seu compromisso com a eficiência e a maximização da riqueza total proporcionam boa parte da sua força. O mercado representa o meio mais efetivo para organizar as relações econômicas, e o mecanismo dos preços funciona para garantir que do intercâmbio comercial tendam a resultar vantagens mútuas e, portanto, benefícios sociais agregados. Com efeito, a economia liberal diz à sociedade, nacional ou internacional: "isso é o que é preciso fazer para conquistar a riqueza".

De Adam Smith até hoje, os liberais têm procurado descobrir as leis que governam a riqueza das nações. Embora em sua maioria considerem as regras da economia como leis naturais invioláveis, elas podem ser vistas também como guias prescritivos para a tomada de decisão. Se forem violadas, haverá um custo; a busca de outros objetivos, além da eficiência, implicará necessariamente um custo de oportunidade, em termos de eficiência perdida. O liberalismo enfatiza o fato de haver sempre essas opções nas políticas públicas. Por exemplo: no longo prazo a ênfase na igualdade e na redistribuição está condenada ao fracasso se não leva em conta a consideração da eficiência. Para que a sociedade seja eficiente, não pode desconsiderar inteiramente as "leis" econômicas – como as economias socialistas descobriram.

A principal defesa do liberalismo talvez seja negativa: embora possa ser verdade, como alegam os marxistas e alguns nacionalistas, que a alternativa para o sistema liberal poderia ser um outro sistema em que todos ganhassem igualmente, é possível também que com ele todos perdessem em termos absolutos. Muito se pode dizer em defesa da doutrina liberal da harmonia dos interesses; contudo, conforme ponderou E. H. Carr, a evidência apresentada em seu apoio é extraída geralmente de períodos históricos nos quais houve "um aumento sem paralelo da produção, da população e da prosperidade" (Carr, 1951 [1939], p. 44). Quando as condições da economia são difíceis (como aconteceu na década de 1930), a harmonia desaparece e, como vou demons-

trar, a conseqüente queda dos regimes liberais tende a conduzir ao conflito econômico, em que todos perdem.

A principal crítica feita ao liberalismo econômico é a de que suas premissas básicas, tais como a existência de atores racionais, do mercado competitivo, etc., são irrealistas. Em parte, essa crítica é injusta, pois os liberais adotam conscientemente essas premissas simplificadoras da realidade para facilitar a pesquisa científica. Sem tal recurso a ciência não é possível. O que é mais importante é que elas devem ser julgadas pelos seus resultados e pela sua capacidade de prever, e não pelo seu alegado irrealismo (Posner, 1977, cap. I), conforme alegam, corretamente, os que as adotam. Desse ponto de vista, e dentro da sua esfera, a economia liberal demonstrou ser um instrumento analítico poderoso.

No entanto, a economia liberal pode ser criticada sob vários aspectos importantes. Como um meio para compreender a sociedade, especialmente a dinâmica social, a ciência econômica é um instrumento de utilidade limitada e não pode servir para uma abordagem abrangente da economia política. Contudo, os economistas liberais tendem a esquecer essa limitação intrínseca, ao ver a economia como a ciência social por excelência e ao permitir que ela pratique uma forma de "imperialismo" com relação a outras disciplinas. E quando isso acontece, a natureza e as premissas fundamentais da economia podem desviar o estudioso do seu caminho e limitar sua utilidade como uma teoria da economia política.

A primeira dessas limitações é o fato de o pensamento econômico separar artificialmente a economia dos outros aspectos da sociedade e aceitar como um dado a estrutura sociopolítica existente, incluindo-se aí a distribuição do poder e dos direitos de propriedade, a dotação de recursos dos indivíduos, dos grupos e das sociedades nacionais, assim como todas as instituições sociais, políticas e culturais. O mundo liberal é isento de fronteiras políticas e imposições sociais; é habitado por indivíduos homogêneos, racionais e iguais. Suas "leis" prescrevem um conjunto de regras de maximização para os atores econômicos sem levar em conta onde e com que meios eles dão início a suas atividades; no entanto, na vida real é muito comum que o ponto de partida determine o destino desses atores (Dahrendorf, 1979).

Outra limitação da economia liberal como teoria é a tendência para não levar em conta a justiça ou a eqüidade dos resultados da atividade econômica. Apesar dos seus esforços heróicos para formular uma economia do bem-estar "objetiva", a distribuição da renda entre as sociedades e em cada uma delas não está presente no campo de visão fundamental da economia liberal. Há uma certa verdade na crítica marxista de que a economia liberal é um conjunto de ferramentas para gerenciar uma economia capitalista de mercado. Para os marxistas, a economia burguesa é uma disciplina administrativa e não uma

ciência holística da sociedade. Diz como se pode alcançar determinados objetivos ao menor custo, dentro das limitações existentes, mas não pretende responder as perguntas sobre o futuro e o destino do homem – temas caros aos marxistas e aos nacionalistas econômicos.

O liberalismo é limitado também pela sua premissa de que o comércio é sempre livre, desenvolvendo-se em um mercado competitivo entre iguais com perfeita informação, e pode assim assegurar ganhos recíprocos nesse intercâmbio. Infelizmente, como Charles Lindblom tem argumentado, os termos de intercâmbio podem ser afetados profundamente pela coerção, pelas diferenças no poder de negociação (o monopólio e a monopsonia) e por outros fatores essencialmente políticos. Com efeito, por negligenciar tanto esses fatores não-econômicos como os efeitos políticos do comércio, o liberalismo não é uma verdadeira "economia política".

Outra limitação da economia liberal é o fato de sua análise tender a ser estática. Pelo menos no curto prazo ela aceita como constantes o conjunto das demandas dos consumidores, o arcabouço institucional e o contexto tecnológico, vistos como limitações e oportunidades que determinam as opções disponíveis e as decisões tomadas. Para o liberal, problemas relacionados com as origens ou as direções tomadas pelas instituições econômicas e o aparelho tecnológico da sociedade são secundários. O economista liberal é incrementalista e acredita que as estruturas sociais tendem a mudar lentamente, em reação aos sinais dados pelos preços. Embora a economia liberal tenha procurado desenvolver teorias da mudança econômica e tecnológica, as variáveis importantes de natureza social, política e tecnológica que afetam essas mudanças são consideradas fatores exógenos, os quais excedem a província da análise econômica. Conforme a crítica marxista, falta ao liberalismo, que tende a presumir a estabilidade e as virtudes do *status quo* econômico, uma teoria da dinâmica da economia política internacional

Com suas leis para a maximização do comportamento, a economia liberal baseia-se em premissas muito restritivas. Nunca houve uma sociedade composta pelo genuíno "homem econômico" da teoria liberal. Para funcionar, uma sociedade exige laços afetivos e a subordinação do interesse individual a valores sociais mais amplos; se não fosse assim, as sociedades se desintegrariam (Polanyi, 1957). Contudo, a sociedade ocidental avançou muito na busca do aperfeiçoamento social e econômico e limitou a tendência básica do indivíduo a privilegiar seu egoísmo (Baechler, 1971). Ao liberar o mecanismo do mercado de imposições políticas e sociais, a civilização ocidental pôde alcançar um nível de afluência sem precedentes, o que constituiu um exemplo para outras civilizações. No entanto, isso foi feito à custa de outros valores, porque a própria economia liberal ensina que nada pode ser alcançado sem um custo.

Crítica do nacionalismo econômico

A maior força do nacionalismo econômico é o seu foco no Estado como ator predominante nas relações internacionais e como instrumento de desenvolvimento econômico. Embora muitos autores argumentem que a economia e a tecnologia modernas tornaram o Estado nacional um anacronismo, o século XX termina com o sistema de Estados ainda em expansão: em todo o mundo as sociedades procuram criar Estados fortes, capazes de organizar e gerenciar sua economia, e o número de Estados continua a aumentar. Mesmo nos mais antigos, o sentimento nacionalista pode facilmente ser inflamado, como aconteceu na Guerra das Malvinas, em 1982. Embora existam outros atores, como as organizações internacionais, as quais exercem sua influência, a eficiência econômica e militar do Estado faz com que ele tenha posição de preeminência dentre todos os atores presentes.

Uma segunda força do nacionalismo é a sua ênfase na importância da segurança e dos interesses políticos na organização e na conduta das relações econômicas internacionais. Não é preciso aceitar a ênfase nacionalista no primado da segurança para compreender que em um sistema internacional anárquico e competitivo a segurança do Estado é uma precondição necessária para a sua higidez econômica e política. O Estado que não garante sua própria segurança perde a independência. Quaisquer que sejam os objetivos da sociedade, os efeitos das atividades econômicas sobre a independência política e o bem-estar interno constituem matéria importante na pauta das suas preocupações (Strange, 1985c, p. 234).

A terceira força do nacionalismo é a sua ênfase na estrutura política das atividades econômicas, seu reconhecimento de que os mercados precisam funcionar em um universo de Estados e grupos competitivos. As relações políticas entre esses atores afetam o funcionamento dos mercados, assim como estes últimos influenciam as relações políticas. Com efeito, o sistema político internacional constitui uma das limitações mais importantes e determinantes dos mercados nacionais; como os Estados procuram influir sobre os mercados em vantagem própria, é crucial o papel do poder na criação e na sustentação das relações do mercado. Até mesmo o exemplo clássico de Ricardo, da troca de lãs inglesas por vinhos portugueses, não estava isento do poder estatal (Choucri, 1980, p. 111). Na verdade, como Carr demonstrou, todo sistema econômico depende de uma base política segura (Carr, 1951 [1939]).

Uma fraqueza do nacionalismo é sua tendência a acreditar que as relações econômicas internacionais são sempre e exclusivamente um jogo de soma zero; ou seja, que o ganho de um Estado precisa corresponder necessariamente à perda sofrida por outro. O comércio, o investimento e todas as outras relações

econômicas são vistas pelos nacionalistas primordialmente em termos conflitivos e distributivos. Contudo, quando há cooperação, os mercados podem trazer um ganho recíproco, como insistem os liberais – embora não necessariamente igual. É a possibilidade de vantagem para todos os participantes que constitui a base da economia de mercado internacional. Outra fraqueza do nacionalismo é o fato de a busca do poder normalmente conflitar com a procura da riqueza, pelo menos no curto prazo. A acumulação e o emprego do poder militar ou de outros tipos representam um custo para a sociedade, custo este que pode comprometer sua eficiência econômica. Portanto, como argumentava Adam Smith, as políticas mercantilistas dos Estados do século XVIII que identificavam o dinheiro com a riqueza prejudicavam o aumento da riqueza real, criado pelos incrementos de produtividade. Adam Smith demonstrou que a riqueza das nações seria mais bem servida pela política do livre comércio. Do mesmo modo, a tendência hoje prevalecente para identificar a indústria com o poder pode debilitar a economia de um Estado. O desenvolvimento industrial que não leva em conta o mercado e as vantagens comparativas pode enfraquecer uma sociedade economicamente. Embora em situação de conflito os Estados precisem às vezes seguir uma política mercantilista, no longo prazo essa política pode ser comprometedora.

Além disso, falta ao nacionalismo uma teoria satisfatória da sociedade nacional, do Estado e da política externa. Os nacionalistas tendem a presumir que a sociedade e o Estado formam uma entidade unitária, e que a política externa é determinada por um propósito nacional objetivo. Contudo, como os liberais acentuam (e com razão), a sociedade é pluralista e consiste em indivíduos e grupos, ou seja, agregados de indivíduos, que procuram capturar o aparelho estatal para pô-lo a serviço dos seus próprios interesses políticos e econômicos. Embora os Estados tenham diferentes graus de autonomia social e de independência na formulação das suas políticas, a política externa (incluindo-se aí a econômica) resulta em grande parte do resultado da competição entre os grupos dominantes dentro de cada sociedade. O protecionismo comercial e a maioria das outras posições nacionalistas derivam das tentativas por um ou outro fator da produção (o capital, o trabalho ou a terra) de adquirir uma posição monopolística e de aumentar desse modo sua participação no rendimento da economia. As políticas nacionalistas são adotadas muitas vezes para redistribuir a renda auferida pelos produtores, originada nos consumidores e na sociedade de modo geral.[8]

---

[8] Há muitos livros sobre a economia política das tarifas e de outras formas de protecionismo comercial, com o objetivo de produzir recursos. Como já notamos, o tema do processo de formação da política econômica excede o escopo deste trabalho. Frey (1984b) apresenta uma excelente discussão dessa abordagem à política tarifária e a assuntos correlatos.

Assim, o nacionalismo pode ser interpretado ou como uma teoria da consolidação do Estado ou como um disfarce para encobrir os interesses de determinados grupos de produtores, grupos estes que se encontram em posição de influenciar a política nacional. Na impossibilidade de apreciar plenamente os dois sentidos possíveis do nacionalismo econômico, ou mesmo de distingui-los, os nacionalistas podem ser acusados de não aplicar, tanto nos assuntos internos do seu país como na política externa, a sua premissa de que a estrutura política influencia os resultados econômicos. Deixam de levar na devida conta o fato de os grupos políticos internos usarem freqüentemente uma retórica nacionalista para promover os seus interesses, em especial a da segurança nacional.

Enquanto, no passado, a terra e o capital eram os canais mais importantes do sentimento nacionalista, nas economias avançadas o trabalho tornou-se o mais nacionalista e protecionista dos três fatores da produção. Em um mundo de capital e recursos dotados de alta mobilidade, o trabalho procura usar o Estado para proteger seus interesses ameaçados. E o poder ampliado do trabalho no *welfare state* contemporâneo tornou-o uma força importante do nacionalismo econômico, como mostrarei adiante.

A validade da ênfase nacionalista no protecionismo e na industrialização é mais difícil de avaliar. É verdade que todas as grandes potências industriais têm um Estado forte, o qual protegeu e promoveu a sua indústria nas fases iniciais do processo de industrialização; e que sem o protecionismo, as indústrias nascentes das economias em desenvolvimento provavelmente não teriam sobrevivido à competição das empresas poderosas das economias mais avançadas. Contudo, o alto nível de protecionismo adotado em muitos países provocou a criação de indústrias ineficientes e chegou mesmo a retardar o desenvolvimento da economia (Kindleberger, 1978b, p. 19-38). No último quartel do século XX, economias como a de Formosa e a da Coréia do Sul, moderadamente protecionistas e favorecendo a competição das indústrias de exportação, tiveram melhores resultados do que as dos países menos desenvolvidos que tentaram se industrializar protegidos por barreiras tarifárias elevadas, ao adotar uma estratégia de substituição das importações.

A preferência demonstrada pelos nacionalistas em favor da indústria, comparativamente à agricultura, apresenta também vantagens e desvantagens. É verdade que a indústria tem alguns pontos em seu favor e que a introdução da tecnologia industrial em uma sociedade produz efeitos secundários (os chamados *spillovers*) que tendem a transformar e a modernizar todos os aspectos da economia ao aprimorar a qualidade da força de trabalho e ao aumentar a lucratividade do capital.[9] No entanto, não podemos esquecer que poucas socie-

[9] Cornwall (1977) propõe um argumento representativo das vantagens da indústria com relação à agricultura no desenvolvimento econômico.

dades puderam se desenvolver sem passar antes por uma revolução agrícola, a qual lhe deu um nível elevado de produtividade no campo (Lewis, 1978a). Com efeito, algumas das economias mais prósperas como a Dinamarca, o *farm belt* norte-americano e o Canadá ocidental estão baseadas em uma agricultura eficiente (Viner, 1952). Além disso, em todas essas sociedades foi o Estado que promoveu o desenvolvimento agrícola.

Conclui-se, assim, que os nacionalistas estão essencialmente corretos na sua crença de que o Estado precisa ter um papel importante no desenvolvimento econômico. É preciso um Estado forte para promover a indústria e, em alguns casos, para protegê-la, assim como para criar uma agricultura eficiente. Contudo, embora esse papel ativo do Estado seja uma condição necessária, não é suficiente. A existência de um Estado forte e intervencionista não garante por si só o desenvolvimento econômico; na verdade, pode mesmo retardá-lo. A condição suficiente é uma organização econômica eficaz da agricultura e da indústria, e na maioria dos casos isso se consegue por meio do mercado. Essas duas condições políticas e econômicas têm caracterizado as economias desenvolvidas e os países de rápida industrialização no sistema internacional contemporâneo.

É importante perceber que, quaisquer que sejam seus méritos ou suas deficiências relativas, o nacionalismo econômico tem um apelo persistente. Em toda a história moderna, a localização internacional das atividades econômicas tem sido uma preocupação importante dos Estados, os quais desde o século XVII têm seguido políticas conscientes de desenvolvimento industrial e econômico. Mas, para conseguir um poder militar estável e movido pela crença de que a indústria oferece um maior "acréscimo de valor" à produção do que a agricultura (*vide* Cap. 3, nota 26), o Estado nacional moderno adotou como um dos seus objetivos mais importantes a criação e a proteção do poder industrial. Enquanto existir um sistema internacional competitivo, o nacionalismo econômico continuará a exercer uma forte atração.

Crítica da teoria marxista

O marxismo coloca o problema econômico – a produção e a distribuição da riqueza material – onde ele pertence, no centro ou perto do centro da vida política. Enquanto os liberais tendem a ignorar a distribuição, e os nacionalistas estão preocupados primordialmente com a *distribuição internacional* da riqueza, os marxistas focalizam os efeitos internos e internacionais da economia de mercado na distribuição da riqueza. Chamam atenção para o modo como as regras ou os regimes que regulam o comércio, o investimento e outras relações econômicas internacionais afetam a distribuição da riqueza entre os grupos e

os Estados (Cohen, 1977, p. 49).[10] No entanto, não é necessário aceitar a interpretação materialista da história ou o primado da luta de classes para entender que a forma como as pessoas ganham a vida e distribuem a riqueza determina criticamente a estrutura social e a conduta política.

Outra contribuição do marxismo é a sua ênfase na natureza e na estrutura da divisão do trabalho, tanto nacional como internacional. Marx e Engels mostraram corretamente em *A ideologia alemã* que qualquer divisão do trabalho implica uma dependência e, portanto, uma relação política (Marx e Engels, 1947 [1846]). Em uma economia de mercado o nexo econômico entre os grupos e os Estados adquire importância crítica na determinação do seu bem-estar e das suas relações políticas. Mas a análise marxista é muito limitada, porque a interdependência econômica não é o único conjunto de relações entre os Estados, nem mesmo o mais importante. As relações políticas e estratégicas entre os atores políticos têm a mesma ou maior importância, e não podem ser reduzidas a simples considerações econômicas, pelo menos não como os marxistas definem a economia.

A teoria marxista da economia política internacional é também valiosa, porque focaliza as transformações políticas internacionais. Nem o liberalismo nem o nacionalismo têm uma teoria compreensiva das mudanças sociais. O marxismo enfatiza o papel da economia e da tecnologia para explicar a dinâmica do sistema internacional. Como explica a lei do desenvolvimento desigual de Lenin, o diferencial de aumento do poder entre os Estados é uma causa subjacente das mudanças políticas internacionais. Lenin estava certo, pelo menos em parte, ao atribuir a Primeira Guerra Mundial ao desenvolvimento desigual do poder entre os Estados industrializados, os quais entraram em conflito a respeito da divisão territorial. Não pode haver muita dúvida de que o crescimento desigual de várias potências européias e seus efeitos sobre o equilíbrio do poder contribuíram para a falta de segurança coletiva. A competição por mercados e por colônias foi um fator agravante das relações interestatais. Além disso, a percepção crescente pelo homem comum dos efeitos das vicissitudes do mercado mundial e da conduta econômica dos outros Estados sobre o seu bem-estar material e a sua segurança passou a ser também um fator significativo na promoção dos antagonismos nacionais. Para o cidadão, como para as nações, o aumento da interdependência econômica trouxe consigo um novo sentido de insegurança, de vulnerabilidade e de ressentimento com respeito aos rivais políticos e econômicos externos.

Não há dúvida de que os marxistas estão também certos quando atribuem às economias capitalistas, pelo menos como as conhecemos historicamente,

[10] O volume editado por Krasner (1982c) contém uma ampla discussão do conceito dos regimes internacionais.

um impulso poderoso para a expansão por meio do comércio e especialmente pela exportação de capitais. Os próprios economistas clássicos liberais observaram que o crescimento econômico e a acumulação de capital criam uma tendência à diminuição da taxa de retorno (o lucro). Mas esses economistas observaram também que essa queda da lucratividade pode ser compensada pelo comércio internacional, pelo investimento externo e por outros meios. Enquanto o comércio absorve o capital excedente, por meio das exportações, o investimento externo canaliza o capital para fora do país. Assim, os economistas clássicos confirmam a afirmativa marxista de que as economias capitalistas têm uma tendência intrínseca a exportar as mercadorias que produzem, assim como seu capital excedente.

Essa tendência levou à conclusão de que a natureza do capitalismo é internacional, e que sua dinâmica interna estimula o expansionismo internacional. Em uma economia capitalista fechada e na falta de progresso tecnológico, o consumo insuficiente, o excesso de capital e a resultante queda na lucratividade levariam eventualmente ao que John Stuart Mill chamou de "estado estacionário" (Mill, 1970 [1848], p. 111). Mas em uma economia mundial aberta, caracterizada pelo capitalismo em expansão, pelo crescimento demográfico e pelo aumento contínuo da produtividade, mediante o progresso tecnológico, não há uma razão inerente para que ocorra a estagnação econômica.

Por outro lado, uma economia comunista ou socialista não tem uma tendência *econômica* intrínseca para se expandir internacionalmente. Em uma economia comunista, o investimento e o consumo são determinados antes de mais nada pelo planejamento nacional; além disso, o Estado tem o monopólio de todas as trocas internacionais.[11] Naturalmente, uma economia comunista pode ter motivos políticos ou estratégicos para exportar capital, ou pode precisar investir no exterior para assegurar o suprimento de matérias-primas vitais. Um regime marxista pode também achar lucrativo o investimento no exterior, ou dedicar-se a outras transações comerciais. A União Soviética, por exemplo, foi considerada em algumas ocasiões como negociadora sagaz, e tem um certo mérito a observação de Ralph Hawtrey de que o advento de um governo comunista ou socialista não elimina o lucro como motivo, mas simplesmente o transfere para o Estado (Hawtrey,1952). Não obstante, a estrutura dos incentivos existente em uma sociedade comunista, com sua ênfase no prestígio, no poder e na ideologia, não se inclina ao estímulo da expansão econômica no exterior. Ao contrário, sua tendência é subordinar a economia à política e aos objetivos nacionalistas do Estado (Viner, 1951).

[11] Wiles (1968) apresenta uma análise valiosa do comportamento contrastante das economias capitalistas e comunistas.

Os marxistas certamente estão com razão quando afirmam que o capitalismo necessita uma economia mundial aberta. Os capitalistas querem exportar mercadorias e capitais para as economias estrangeiras; as exportações têm um certo efeito keynesiano sobre a demanda e estimulam nas economias capitalistas a atividade econômica, e as exportações de capital aumentam a taxa global de lucro. O fechamento dos mercados estrangeiros e dos canais para a transferência de capital prejudicaria o capitalismo, e uma economia capitalista fechada teria provavelmente como resultado um declínio dramático do crescimento econômico. Há razão para acreditar que o sistema capitalista (pelo menos como o conhecemos) não poderia sobreviver na ausência de uma economia mundial aberta. Conforme Marx observou, o capitalismo é essencialmente cosmopolita; a ideologia dos capitalistas é internacional. O capitalismo em um só Estado seria indubitavelmente uma impossibilidade.

Nos séculos XVIII e XX os Estados capitalistas dominantes – a Grã-Bretanha e os Estados Unidos – usaram o seu poder para promover e para manter a abertura da economia mundial. Utilizaram sua influência para derrubar as barreiras ao livre fluxo das mercadorias e do capital. Quando necessário, "o maior poder das nações desenvolvidas impôs aos seus parceiros hesitantes as oportunidades oferecidas pelo comércio e a divisão de trabalho internacional", para usar as palavras de Simon Kuznets (Kuznets, 1966, p. 335). Ao buscar seus próprios interesses, essas nações criaram o direito internacional para proteger a propriedade dos comerciantes e investidores particulares (Lipson, 1985). E quando as grandes nações comerciantes deixaram de poder implementar as regras do livre comércio, o sistema liberal começou seu recuo sistemático. Até aí, portanto, os marxistas têm razão quando identificam o capitalismo com o imperialismo moderno.

A principal fraqueza do marxismo como teoria da economia política internacional decorre do fato de não levar em conta o papel dos fatores políticos e estratégicos nas relações internacionais. Embora se possa apreciar as percepções do marxismo, não é necessário aceitar a teoria marxista segundo a qual a dinâmica das relações internacionais modernas tem como causa a necessidade de exportar mercadorias e capital excedentes das economias capitalistas. Por exemplo: na medida em que o crescimento desigual das economias nacionais leva à guerra, isso se deve às rivalidades nacionais, que podem existir qualquer que seja a natureza das economias nacionais – um bom exemplo é o conflito entre a China e a União Soviética. Embora a competição pelos mercados e pela exportação de capitais possa ser um fator de tensão, uma causa do imperialismo e da guerra, isso não explica satisfatoriamente a conduta externa dos Estados capitalistas.

A evidência histórica não apóia, por exemplo, a explicação da Primeira Guerra Mundial por Lenin, imputando-a à lógica do capitalismo e ao sistema de

mercado. As disputas territoriais mais importantes das potências européias, que precipitaram a guerra, não tinham a ver com as colônias ultramarinas, como previa Lenin, mas localizavam-se na própria Europa. O conflito mais importante que precedeu a guerra estava relacionado com a redistribuição dos territórios balcânicos do decadente Império Otomano. E, na medida em que a fonte desse conflito era econômica, ele resultava do desejo do Estado russo de acessar o Mediterrâneo (Hawtrey, 1952, p. 117-118). O marxismo não pode explicar o fato de os três maiores rivais imperialistas – a Grã-Bretanha, a França e a Rússia – colocarem-se do mesmo lado no conflito subseqüente, ao lutar contra uma Alemanha que tinha poucos interesses em uma política externa fora da Europa.

Além disso, Lenin errou ao admitir que a força motriz fundamental do imperialismo residia no funcionamento interno do sistema capitalista. Conforme Benjamin J. Cohen deixou claro na sua análise da teoria marxista do imperialismo, os conflitos políticos e estratégicos das potências européias eram mais importantes; pelo menos em parte, foi o impasse continental entre as grandes potências que as forçou à competição no mundo colonial (Cohen, 1973). De fato, todos esses conflitos coloniais (excetuada a Guerra dos *Boers*) foram resolvidos por meio da diplomacia. Finalmente, as colônias ultramarinas das potências européias tinham pouca importância econômica. Como mostram os dados apresentados pelo próprio Lenin, quase todo o investimento europeu em outros continentes foi dirigido para as "terras de colonização recente" (Estados Unidos, Canadá, Austrália, África do Sul, Argentina, etc.), em vez das colônias dependentes, o que chamamos hoje de Terceiro Mundo (Lenin, 1939 [1917], p. 64). Com efeito, contrariando a visão leninista de que a política acompanha o investimento, durante esse período as finanças internacionais foram em grande parte serviçais da política externa, como no caso dos empréstimos franceses à Rússia czarista.[12] Assim, a despeito de focalizar adequadamente as mudanças políticas, o marxismo tem sérios defeitos como teoria da política econômica.

Três desafios a uma economia mundial de mercado

A despeito de suas sérias limitações como teoria do mercado, ou da economia capitalista mundial, o marxismo levanta três problemas que não podem ser desprezados facilmente, e que são cruciais para a compreensão da dinâmica das

[12] Herbert Feis (1964 [1930] e Eugene Staley (1935) apresentaram efetivamente esse argumento.

relações internacionais contemporâneas. O primeiro são as implicações econômicas e políticas do processo de crescimento desequilibrado. O segundo é a relação entre economia de mercado e política externa. O terceiro, a capacidade que tem uma economia de mercado de reformar e moderar suas características menos desejáveis.

O processo de desenvolvimento desigual

Há duas explicações fundamentalmente opostas para o fato de o crescimento econômico desequilibrado tender ao conflito político. Os marxistas, e em particular a lei do desenvolvimento desigual, de Lenin, localizam as fontes desse conflito na necessidade que têm as economias capitalistas desenvolvidas de exportar seu excesso de capital e de produção, envolvendo-se em conquistas imperialistas. O realismo político sustenta que em um sistema internacional anárquico o conflito entre os Estados a respeito de recursos econômicos e na disputa pela superioridade política é endêmico. Da perspectiva realista, o processo de desenvolvimento desigual gera um conflito entre os Estados que crescem e os que entram em declínio, à medida que estes últimos procuram melhorar ou manter sua posição relativa na hierarquia política internacional.

Como já se argumentou, não parece existir um método confiável para resolver essa controvérsia e indicar qual a melhor teoria. Tanto o marxismo como o realismo político conseguem explicar a tendência para que o desenvolvimento desigual provoque conflitos políticos entre os Estados. Fatos que parecem desmentir essa hipótese podem ser facilmente "descartados" mediante o emprego de hipóteses *ad hoc*. E como nenhuma das duas teorias parece ser capaz de superar um teste empírico que permita derrubá-las, os estudiosos são obrigados a identificar-se com uma ou outra, dependendo da premissa adotada a respeito das relações entre a política e a economia internacionais.

Minha posição a respeito é a do realismo político: o processo de crescimento desigual estimula o conflito político porque prejudica o *status quo* político internacional. Alterações no *locus* das atividades econômicas mudam a distribuição da riqueza e do poder dos Estados que participam do sistema internacional. Essa redistribuição do poder e seus efeitos sobre a situação e o bem-estar de cada Estado acentuam o conflito entre os Estados em ascensão e os declinantes. Se esse conflito não for resolvido, poderá levar ao que chamei, em outro texto, de "guerra hegemônica", cujo resultado final será a determinação do Estado ou Estados dominantes na nova hierarquia internacional (Gilpin, 1981). Acredito que para explicar a relação entre crescimento desigual e conflito político a interpretação realista é bem superior à do marxismo.

Assim, em contraste com o emprego da "lei do desenvolvimento desigual" por Lenin para explicar a Primeira Guerra Mundial, podemos contrapor a explicação de Simon Kuznets, essencialmente realista. No seu livro *Modern Economic Growth*, Kuznets interrompe sua análise detalhada do crescimento econômico para indagar se existe uma relação entre o fenômeno do crescimento econômico e a Primeira Grande Guerra do século XX (Kuznets, 1966).

O economista enfatiza inicialmente o grande crescimento de poder militar que precedeu a guerra.

> O crescente poder produtivo das nações desenvolvidas, derivado da tecnologia orientada pela ciência que passara a ter um papel cada vez mais importante no crescimento econômico moderno, significou também um aumento do poder nos conflitos armados, e uma maior capacidade para sustentar a luta (Kuznets, 1966, p. 344).

Em conjunto, a continuada acumulação de capital e a tecnologia moderna habilitaram as nações a promover guerras em escala sem precedentes.

Em segundo lugar, Kuznets considera essas grandes guerras como "os testes definitivos das mudanças ocorridas no poder relativo das nações, testes para resolver disputas sobre se tais mudanças foram ou não reais, e para saber se os ajustes políticos solicitados eram realmente necessários" (Kuznets, 1966, p. 345). Em outras palavras, o papel da guerra é testar se a redistribuição de poder no sistema, provocada pelo crescimento econômico, conseguiu mudar o equilíbrio de poder fundamental do sistema; e se esse equilíbrio se alterou, devemos esperar conseqüentes adaptações políticas e territoriais que reflitam a nova distribuição. Em uma época de crescimento econômico rápido e contínuo, haverá mudanças freqüentes e significativas do poder relativo, econômico e, portanto, também militar. "Se as guerras são necessárias para confirmar ou negar essas mudanças, a rapidez e a freqüência com que elas ocorrem podem explicar os freqüentes conflitos que servem como testes" *(idem, ibidem)*. Assim, uma grande guerra é provocada pelo crescimento desigual do poder do Estado.

Finalmente, Kutznets argumenta que "as guerras principais estão associadas à emergência de várias nações grandes e desenvolvidas, no curso do moderno crescimento econômico" (Kuznets, 1966, p. 345). Um século de paz instável tinha sido possível porque, durante boa parte desse período, houve um único grande país avançado a gerar crescimento econômico. A emergência de outras sociedades industrializadas e em desenvolvimento, em particular a Alemanha depois de 1870, levou finalmente à guerra hegemônica. A presença de vários países grandes e economicamente desenvolvidos é condição necessária, embora não suficiente, para a ocorrência de guerras mundiais. "Nesse sentido,

foi um século de *Pax Britannica* que terminou quando a metrópole mais importante passou a não poder mais liderar e a impor a sua paz em uma parte tão ampla do mundo" *(idem, ibidem)*. Parece impossível dizer mais do que isso sobre as relações entre o crescimento econômico e os conflitos militares.

As economias de mercado e a política externa

Outra crítica marxista à economia capitalista ou de mercado consiste na alegação de que ela tende a seguir uma política externa agressiva. Naturalmente, os liberais assumem a posição oposta ao afirmar que as economias capitalistas são fundamentalmente pacíficas. Por exemplo: no seu ensaio sobre o imperialismo, Joseph Schumpeter argumenta que os capitalistas são antibelicosos, e as guerras modernas são devidas à prevalência de vestígios de estruturas sociais precedentes (Schumpeter, 1951). Para ele, em uma sociedade verdadeiramente capitalista, a política externa seria pacifista.[13] Marxistas, liberais e nacionalistas têm debatido longamente a questão acerca de saber se a interdependência econômica é uma fonte de relações pacíficas ou de conflito entre os Estados nacionais. Os liberais acreditam que os benefícios mútuos do comércio e a rede de interdependência em expansão, a qual liga as economias nacionais, tendem a promover um relacionamento cooperativo. Assim, Norman Angell procurou demonstrar em um livro famoso, *The Great Illusion* (1910), escrito quatro anos antes da Primeira Guerra Mundial, que a guerra se tornara impensável por não compensar o custo implicado, passando a ser a antítese da sociedade industrial moderna. Para os nacionalistas, o comércio não passa de outra arena para a competição internacional, pois a interdependência econômica aumenta a insegurança dos Estados e sua vulnerabilidade a forças políticas e econômicas externas.

Os liberais têm considerado a economia internacional como inseparável da política, e também como uma força em favor da paz – desde a afirmativa de Montesquieu de que "a paz é a conseqüência natural do comércio", passando pelos escritos de John Bight e Richard Cobden, no século XIX, até os teóricos contemporâneos do funcionalismo e da interdependência econômica. Enquanto a política tende a dividir, a economia tende a unir os povos. O comércio e a interdependência econômica criam laços de interesse comum e uma inclinação autêntica em favor da paz internacional, exercendo, assim, uma influência moderadora sobre as relações internacionais.

---

[13] Michael Doyle (1983) argumentou, em excelente artigo dividido em duas partes, que as economias liberais (que ele, ao contrário de Schumpeter, distingue das economias capitalistas) têm de fato pouca propensão para a guerra, comparativamente a outras sociedades liberais.

De outro lado, a premissa fundamental dos marxistas e dos nacionalistas é a de que a interdependência internacional é não só fator de conflito e de insegurança como também cria relações de dependência entre os Estados. Como a interdependência nunca é simétrica, o comércio torna-se uma fonte de expansão do poder político exercido pelos fortes sobre os fracos. Portanto, tanto os marxistas como os nacionalistas econômicos defendem políticas autárquicas.

O registro histórico não presta grande apoio a essas duas posições, pois os modelos de relacionamento econômico e político são muito contraditórios. Antagonistas políticos podem ser parceiros comerciais importantes, como aconteceu com a Grã-Bretanha e com a Alemanha na Primeira Guerra Mundial; ou então podem ter um comércio desprezível, como os Estados Unidos e a União Soviética depois da Segunda Guerra Mundial. O que os fatos sugerem é que o comércio pode agravar ou moderar os conflitos, dependendo, em cada caso, das circunstâncias políticas. Assim, é preciso prestar atenção a fatores inter-relacionados que parecem influenciar as formas como o comércio afeta as relações políticas internacionais.

O primeiro fator a afetar as conseqüências políticas do comércio é a existência ou a ausência de uma potência liberal dominante ou hegemônica que possa estabelecer e administrar o sistema internacional de comércio. Grandes áreas de interdependência econômica têm sido identificadas com a supremacia sem contraste do poder do comércio hegemônico, tais como a Grã-Bretanha, no século XIX, e os Estados Unidos, depois da Segunda Guerra Mundial. Quando o domínio dessas potências se desvaneceu, desafiadas pelas potências em ascensão, aumentou o número dos conflitos comerciais.

O segundo fator determinante dos efeitos políticos do comércio é a taxa de crescimento econômico do sistema. Embora seja verdade que o declínio do protecionismo e a ampliação dos mercados mundiais estimulem o crescimento econômico, o corolário é também verdadeiro: uma rápida taxa de desenvolvimento econômico leva à expansão do comércio e da interdependência econômica. Da mesma forma, uma redução na taxa de crescimento dificulta os ajustes necessários, intensifica a competição comercial e exacerba as relações políticas internacionais.

O terceiro fator que afeta os resultados políticos das relações comerciais é o grau de homogeneidade ou de heterogeneidade da estrutura industrial, o qual por sua vez determina a composição das importações e das exportações (Akamatsu, 1961). É verdade que as nações industriais comerciam entre si mais do que com os países não-industrializados, mas quando as nações têm estruturas industriais e de exportação muito semelhantes ou mesmo homogêneas, o resultado é freqüentemente relações de comércio competitivas e conflitivas nos períodos de estagnação econômica (Hicks, 1969, p. 56-57). Pela

mesma razão, o caráter heterogêneo da estrutura industrial tende a produzir relações de comércio complementares. Assim, a heterogeneidade das estruturas industriais da Grã-Bretanha e das outras nações, no princípio e em meados do século XIX, resultou em um comércio geralmente harmonioso. À medida que outras nações se industrializaram, no fim daquele século, a tendência ao conflito comercial intensificou-se. O mesmo fenômeno pode ser observado na era contemporânea, quando países de industrialização recente, como o Japão e os chamados "novos países em vias de industrialização" (os NICs: *new industrializing countries*) alcançam e ultrapassam os Estados Unidos.

O ponto mais importante é que o comércio e as demais relações econômicas não são em si mesmas críticas para provocar relações internacionais cooperativas ou conflitivas. Não parece possível generalizar a respeito das relações de interdependência econômica e de conduta política. Às vezes essas relações podem ser moderadas pelo intercâmbio econômico, às vezes são agravadas. O que se pode dizer com uma certa justificativa é que o comércio não garante a paz. De outro lado, o colapso do comércio tem levado freqüentemente ao início do conflito (Condliffe, 1950, p. 527). De modo geral, o caráter das relações internacionais e a questão da paz e da guerra são determinados primordialmente pelas configurações mais amplas do poder e do interesse estratégico entre as grandes e as pequenas potências que integram o sistema internacional.

O significado do capitalismo do bem-estar social

O terceiro problema levantado pela crítica marxista à economia capitalista ou de mercado tem a ver com a sua capacidade de reformar-se. No fundo do debate entre Lenin e Kautsky sobre o futuro do capitalismo estava a possibilidade de o sistema capitalista poder despojar-se dos seus piores traços. Para Kautsky e os socialdemocratas a transição pacífica do capitalismo para o socialismo era possível, como resultado do aumento da força dos trabalhadores nas democracias ocidentais. Para Lenin, isso parecia impossível, e até mesmo absurdo, em virtude da própria natureza da economia capitalista:

> Desnecessário dizer que, se o capitalismo pudesse desenvolver a agricultura, que se encontra hoje em toda parte muito atrás da indústria, se pudesse erguer o padrão de vida das massas, em toda parte pobres e desnutridas a despeito do extraordinário avanço do conhecimento tecnológico, não se poderia falar em superabundância do capital. Esse "argumento" é avançado em todas as oportunidades pelos críticos pequenos-burgueses do capitalismo [leia-se: Kautsky]. Mas se o capitalismo pudesse fazer isso, não seria capitalismo, pois o desenvolvimento desigual e as condições miseráveis das massas são condições e premissas fundamentais e inevitáveis desse modo de produção (Lenin, 1939 [1917], p. 62-63).

Deixando de lado a natureza tautológica do argumento de Lenin, o que ele descreveu como uma impossibilidade no regime capitalista vamos encontrar agora nos Estados de bem-estar social de meados do século XX. Mesmo se admitirmos que o *welfare state* foi imposto à classe capitalista pela classe trabalhadora, o ponto crucial é que o assistencialismo atingiu todas as três leis marxistas sobre o capitalismo e satisfez a maioria das exigências de Lenin de um capitalismo reformado, ou seja, um capitalismo que garantisse o pleno emprego e o bem-estar econômico das massas. A produtividade agrícola aumentou enormemente graças ao apoio governamental aos programas de pesquisa, à progressividade do imposto sobre a renda e a outros pagamentos de transferência que redistribuíram renda de modo significativo. O advento da economia keynesiana e a administração da demanda por meio da política monetária e fiscal moderaram os efeitos da "lei da desproporcionalidade" e reduziram as flutuações cíclicas mediante o estímulo da demanda.

TABELA 1
Anulação das leis marxistas pelo *welfare state*

Leis marxistas	*Welfare state*
(1) Lei da desproporcionalidade	Administração da demanda com a política monetária e fiscal
(2) Lei da acumulação	Redistribuição da renda por meio do imposto de renda progressivo e dos pagamentos de transferência. Apoio aos sindicatos. Política regional e de apoio à pequena empresa.
(3) Lei da taxa de lucro decrescente	Apoio governamental à educação e à pesquisa, visando aumentar a eficiência de todos os fatores da produção.

Adicionalmente, a regulamentação governamental e as políticas antitruste diminuem a concentração do capital, enquanto o apoio do governo à educação maciça e à pesquisa e ao desenvolvimento industrial promove a eficiência e a lucratividade, tanto do trabalho como do capital. Nas palavras de Joseph Schumpeter, o capitalismo é o primeiro sistema econômico a beneficiar as ca-

madas inferiores da população (Schumpeter, 1950). Com efeito, pode-se argumentar que o capitalismo fez tudo o que Lenin previu que não poderia fazer, embora a classe capitalista tenha resistido às reformas implicadas pelo estado do bem-estar social.[14] (*Vide* a Tabela 1.) Na verdade, a expansão do capitalismo, depois da Segunda Guerra Mundial, produziu a mais importante era de prosperidade econômica generalizada que o mundo já viu.

No entanto, a crítica marxista da economia capitalista ou do mercado global não pode ser desprezada, porque levanta uma questão importante relativa ao futuro do sistema de mercado. Embora por si mesmo o capitalismo não possa ser responsabilizado pelo imperialismo e pela guerra, e embora tenha sobrevivido a numerosas crises, provando que podia ter grande flexibilidade e admitir reformas, a continuidade de sua existência ainda é problemática. Por isso vamos enfrentar diretamente a questão da capacidade de sobrevivência do capitalismo do bem-estar social no mundo em rápida transformação dos Estados nacionais nos últimos anos do século XX.

O capitalismo do bem-estar social em um mundo do capitalismo internacional desprovido de *welfare*

A despeito dos êxitos e das reformas internas do capitalismo, pode-se argumentar razoavelmente que a quarta lei de Lenin sobre o desenvolvimento desigual continua válida, o que levará eventualmente à condenação do capitalismo e da economia liberal de mercado. É possível que com o surgimento do *welfare state* as contradições intrínsecas do capitalismo tenham sido simplesmente transferidas do nível dos Estados nacionais para o âmbito internacional. Nesse âmbito, o *welfare state* não existe, como também não há um governo mundial que possa aplicar a política keynesiana da administração da demanda e que coordene as políticas nacionais conflitantes ou compense a tendência para o desequilíbrio econômico. Em contraste com uma sociedade nacional, não há um Estado para compensar os perdedores, como bem exemplifica o desinteresse demonstrado pelos países mais ricos com relação às demandas dos países menos desenvolvidos que desejariam instituir um Nova Ordem Econômica

[14] Os próprios marxistas contemporâneos tentaram explicar essa anomalia da teoria marxista argumentando que o Estado capitalista é semi-autônomo e pode agir de um modo que, embora contrário aos interesses dos capitalistas individuais, favoreça a preservação do sistema capitalista. Essas discussões entre os marxistas sobre a teoria do Estado tornaram-se altamente acadêmicas (Carnoy, 1984). Será melhor considerar essas teorias, como a teoria leninista do imperialismo, simples hipóteses *ad hoc* que procuram explicar as falhas de previsão da teoria marxista.

Internacional. E não há também uma resposta governamental efetiva às práticas ilícitas e às falhas do mercado.

Na anarquia que caracteriza as relações internacionais, ainda valem a lei do desenvolvimento desigual e a possibilidade de choques dentro do mundo capitalista. Poder-se-ia mesmo argüir que o advento do *welfare state* no nível nacional acentuou os conflitos econômicos entre as sociedades capitalistas (Krauss, 1978). O novo compromisso do estado do bem-estar social capitalista com o pleno emprego e o bem-estar interno faz com que ele substitua as políticas intervencionistas pelo livre jogo das forças do mercado, o que provoca um conflito com as políticas dos outros Estados que seguem os mesmos objetivos econômicos.

Os *welfare states* são potencialmente muito nacionalistas porque seus governos se tornaram responsáveis perante a cidadania, pela eliminação dos males econômicos, e às vezes a melhor forma de alcançar essa meta é transferir as dificuldades econômicas para outras sociedades. Em épocas de crise, as pressões públicas estimulam os governos a deslocar para outras sociedades o ônus do desemprego e do necessário ajuste econômico; assim, a competição entre os Estados, por meio do mecanismo do mercado, transforma sutilmente o conflito em vantagem econômica e política. Esse esforço nacionalista para conquistar vantagens econômicas e para exportar problemas é outra ameaça ao futuro do capitalismo internacional.

O tema acerca do futuro da sociedade capitalista na era do estado do bem-estar social é fundamental para a questão da aplicabilidade, no fim do século XX, do núcleo da teoria geral de Marx sobre o desenvolvimento histórico. Uma afirmativa marxista é a de que

> nenhuma ordem social jamais perece antes de que se desenvolvam todas as forças produtivas para as quais reserva um espaço; e novas relações de produção, mais elevadas, nunca surgem antes de as condições materiais para a sua existência terem amadurecido no ventre da velha sociedade (Marx, 1977 [1859], p. 390).

Ou seja: um modo de produção nunca é superado pelo seguinte até que se tenha esgotado seu inerente potencial produtivo. Na concepção marxista, cada fase da experiência humana tem sua própria missão histórica a cumprir na elevação da capacidade produtiva, criando as bases para a etapa seguinte. Cada fase progride até que esse progresso deixe de ser possível; nesse momento, a necessidade histórica dita que os grilhões que prendem a sociedade sejam removidos pela classe escolhida para transportá-la até o nível seguinte de realização material e liberação humana.

As implicações dessa fórmula deixam dúvidas sobre o futuro do capitalismo segundo a teoria marxista. Para Marx, a função histórica do capitalismo é desenvolver o mundo e seu potencial produtivo e transmitir depois a seu herdeiro, o socialismo, uma economia mundial plenamente desenvolvida e industrializada. Embora Marx não tenha sugerido um calendário para esse cataclisma, ele viveu na expectativa de que a revolução era iminente.

Como Albert Hirschman demonstrou, Marx deixou de reconhecer (mais provavelmente, suprimiu) o significado dessas idéias para a sua análise do fim do capitalismo, mas se nenhum modo de produção chega ao fim até que seu papel histórico seja inteiramente cumprido, e se o papel do capitalismo é desenvolver o mundo, então ele deveria persistir por muitas décadas, talvez séculos ou mesmo milênios (Hirschman, 1981, cap. 7). Se, além disso, descontarmos, como fazem os marxistas, o argumento dos "limites do crescimento", a tarefa capitalista de desenvolver economicamente o planeta, incluindo-se aí os oceanos e o espaço econômico circunjacente, vai exigir muito tempo.

Hirschman sugere que essa deve ter sido uma idéia incômoda para Karl Marx, que, até a sua morte, teve sua esperança de ver o início da revolução proletária tantas vezes iludida. Para Hirschman, isso explica por que Marx focalizou o capitalismo europeu como um sistema econômico fechado, e não aberto, e por que ele deixou de propor uma teoria do imperialismo, embora seria de esperar que o fizesse, na condição de estudante assíduo de Hegel. Conforme Hirschman, Hegel antecipou todas as teorias subseqüentes do imperialismo capitalista.

A conclusão de Hirschman é que Marx suprimiu a teoria do imperialismo capitalista de Hegel em razão de suas implicações perturbadoras para as previsões sobre a sobrevivência do capitalismo. Se nenhum sistema social pode ser superado até exaurir seu potencial produtivo, ao expandir-se pela Ásia, África e outras regiões, o capitalismo imperialista dará uma nova vida ao modo de produção capitalista. Por meio dos mecanismos do comércio internacional e do investimento externo, o colapso inevitável do capitalismo poderia ser postergado por séculos. Com efeito, se esse colapso precisa aguardar a elevação do mundo em desenvolvimento ao nível econômico e tecnológico das economias mais desenvolvidas em um mundo de progresso tecnológico contínuo, a exigência do pleno desenvolvimento da capacidade produtiva do capitalismo pode nunca ser alcançada.

Rosa Luxemburgo parece ter sido a primeira marxista importante a apreciar o significado histórico desse raciocínio. Ela argumentava que, enquanto o capitalismo permanecer um sistema aberto, e enquanto houver terras subdesenvolvidas onde o modo capitalista de produção se possa expandir, as

previsões de estagnação econômica e de revolução política feitas por Marx não serão preenchidas.[15] Em resposta a essa perspectiva perturbadora (pelo menos para os marxistas), a tese do *Imperialismo* de Lenin, como já notamos, transformou a crítica marxista do capitalismo internacional. Para Lenin, embora o capitalismo desenvolva o mundo e seja um sucesso econômico, o fechamento do espaço político pelo imperialismo capitalista e a divisão territorial do mundo entre as potências capitalistas em ascensão e queda levarão ao conflito internacional. Assim, Lenin afirmava que as massas se revoltariam contra o capitalismo como um sistema político voltado para a guerra, e não como um sistema econômico fracassado.

Aceitemos ou não essas várias formulações e reformulações do pensamento marxista, elas levantam uma questão fundamental. Como o próprio Marx apontou, a lógica da dinâmica da economia capitalista ou de mercado é internacional e expansiva. As forças do mercado abrangem todo o mundo e destroem as culturas tradicionais. A anarquia fundamental do mecanismo de mercado leva instabilidade à vida das pessoas e das sociedades.

O moderno *welfare state* e o protecionismo desenvolveram-se para compensar esses efeitos deletérios, e esse é o problema mais sério para a sobrevivência do sistema capitalista. Como Keynes viu bem, a lógica do *welfare state* leva ao fechamento da economia, porque o governo precisa ser capaz de isolá-la das limitações externas e das perturbações originadas no exterior, para poder controlá-la e administrá-la. O fluxo internacional de comércio e dinheiro prejudica o gerenciamento keynesiano da economia ao reduzir cada vez mais a autonomia política interna. Como escreveu Keynes, no auge da Grande Depressão, as mercadorias deviam ser *homespun*, produzidas em casa (Keynes, 1933), e o capital devia permanecer no país para beneficiar a nação e a sua classe trabalhadora.

Assim, a lógica da economia de mercado, como um sistema global inerentemente expansivo, colide com a lógica do moderno *welfare state*. Ao resolver o problema de uma economia fechada, o estado do bem-estar social limita-se a transferir o problema fundamental da economia de mercado e da sua sobrevivência para o nível internacional. Assim, conciliar o capitalismo do *welfare* no nível interno com a natureza do sistema capitalista internacional é um problema que ganha importância.

A solução desse dilema fundamental entre a autonomia interna e as normas internacionais é essencial para a futura viabilidade da economia de mercado ou capitalista. Como conciliar esses dois meios opostos de organizar a

[15] Rousseas (1979) contém uma excelente exposição das suas idéias.

atividade econômica? O que prevalecerá: o intervencionismo econômico nacional ou as regras da economia de mercado internacional? Quais as condições que promovem a paz e a cooperação entre as economias de mercado? Será necessário um poder hegemônico para resolver esse conflito? Se olharmos para os êxitos e para os fracassos do capitalismo internacional no passado veremos que a solução temporária desse dilema, ou a impossibilidade de resolvê-lo, teve uma papel crucial na história recente. Na década de 1980, o futuro da economia de mercado mundial e a sobrevivência do modo de produção capitalista dependiam das soluções que pudessem ser encontradas pelos Estados Unidos e seus principais parceiros econômicos.

Sob outra forma, esse foi o problema proposto por Richard Cooper no seu livro *The Economics of Interdependence* (1968), que exerceu muita influência. Uma economia mundial de crescente interdependência exige ou um acordo internacional para formular e implementar as regras da economia aberta em todo o mundo e para facilitar o ajuste das diferenças ou então um grau elevado de cooperação das políticas dos Estados capitalistas. Sem uma dessas duas abordagens, a economia de mercado tenderá a desintegrar-se sob o efeito de conflitos nacionalistas a respeito do comércio, das finanças e das políticas nacionais. Com o declínio relativo do poder dos Estados Unidos e da sua capacidade ou da disposição de administrar a economia mundial, esse tema adquiriu grande importância para a economia mundial. Se não aumentar a coordenação das políticas, ou diminuir a interdependência econômica das economias capitalistas, o sistema poderá perfeitamente degenerar em uma guerra entre os Estados, como previu Lenin.

A sobrevivência no longo prazo do sistema capitalista internacional, pelo menos como o conhecemos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, continua a ser problemática. Embora o *welfare state* tenha "resolvido" o problema do capitalismo nacional conforme identificado por Marx, no mundo contemporâneo os conflitos contínuos entre as sociedades capitalistas a respeito do comércio, do investimento externo e dos assuntos monetários internacionais lembram-nos que o debate entre Lenin e Kautsky sobre a natureza internacional do sistema capitalista ainda é relevante. Com o declínio do poder e da liderança dos Estados Unidos, em virtude da "lei do desenvolvimento desigual", aumentará o confronto entre os Estados, podendo levar ao colapso do sistema, à medida que uma nação após outra seguir políticas de *beggar-my-neighbor*, de empobrecimento dos vizinhos, como seria a expectativa de Lenin? Ou será que Kautsky estava correto ao afirmar que os capitalistas são por demais racionais para permitir esse tipo de carnificina econômica?

Conclusão

A análise precedente das ideologias econômicas conduz-nos a três afirmativas de caráter geral. A primeira é a de que a distribuição global ou territorial das atividades econômicas, especialmente nos campos da indústria e da tecnologia, constitui uma preocupação fundamental do Estado moderno. Por trás das discussões técnicas sobre o comércio, os investimentos externos e as finanças mundiais há ambições nacionais conflitantes, e a questão fundamental: "quem deve produzir o que e onde". Um segundo ponto é o de que a divisão internacional do trabalho decorre tanto da eficiência relativa dos países como das políticas que eles adotam; embora os Estados possam ignorar o mercado, e o façam, procurando influenciar a localização das atividades econômicas, isso tem um custo. No longo prazo o mecanismo dos preços transforma as eficiências nacionais e as relações econômicas internacionais. Em terceiro lugar, em conseqüência dessas mudanças e do crescimento desigual das economias nacionais, a estabilidade inerente ao sistema internacional de mercado ou capitalista é muito problemática; é a natureza da dinâmica desse sistema que corrói os fundamentos políticos sobre os quais, em última análise, ele se apóia, levantando a pergunta crucial: como encontrar uma nova liderança política que garanta a sobrevivência da ordem econômica internacional de cunho liberal?

Capítulo 3

A dinâmica da economia política internacional

O sistema de mercado tornou-se um fator importante na formação da sociedade moderna; a competição no mercado e a sensibilidade dos atores econômicos às mudanças de preços relativos impulsionam a sociedade na direção de maior especialização, maior eficiência e (se a previsão dos liberais e dos marxistas estiver correta) de uma eventual unificação econômica do mundo. Marx observou que o mercado, ou o sistema capitalista, representou uma abordagem revolucionária na história, e argumentou que as culturas tradicionais e as fronteiras políticas seriam destruídas no seu caminho, à medida que ele avançasse inexoravelmente no sentido do pleno desenvolvimento e interação da capacidade produtiva mundial.[1]

Embora o sistema do mercado seja movido em grande parte pela sua própria dinâmica interior, o ritmo e a direção do movimento para a frente são afetados profundamente por fatores externos. A interação do mercado com as condições ambientais explica em boa parte a história econômica e política do mundo moderno. Entre as chamadas variáveis externas que afetam o funcionamento dos mercados estão a estrutura da sociedade, o contexto político nacional e internacional e a situação da teoria científica e do desenvolvimento tecnológico – todos esses limites e/ou oportunidades afetando os atores econômicos. Contudo, por si mesmo o mercado influencia e transforma os fatores externos de um modo importante: dissolve as estruturas sociais, altera as relações políticas e estimula o progresso científico e tecnológico. Uma compreen-

[1] O *Manifesto comunista* é um cântico de louvor à força produtiva e unificadora do capitalismo internacional.

são das formas como as forças do mercado e os fatores externos interagem é essencial para entender a dinâmica da economia política internacional.

Teorias contemporâneas da economia política internacional

Três teorias contemporâneas, que explicam a emergência, a expansão e o funcionamento da economia política internacional, têm adquirido influência nos últimos anos. A primeira, derivada principalmente do liberalismo econômico, pode ser chamada de teoria da economia "dual": considera a evolução do mercado como uma reação ao desejo universal de aumentar a eficiência e de maximizar a riqueza. A segunda, sob forte influência do marxismo, identifica-se melhor como a teoria do Sistema Mundial Moderno – em inglês, o *Modern World System* (MWS): o mercado mundial seria essencialmente um mecanismo para a exploração econômica dos países menos desenvolvidos pelas economias industrializadas avançadas. A terceira, associada ao realismo político, mas não inteiramente, tornou-se conhecida como a teoria da estabilidade hegemônica, a qual interpreta o surgimento e o funcionamento da moderna economia internacional em termos de uma sucessão de potências liberais dominantes.[2] Embora essas teorias se contradigam em vários aspectos, elas podem também ser consideradas como complementares, e em conjunto oferecem explicações importantes sobre os motivos que regem a dinâmica e o funcionamento da economia política internacional.

A teoria da economia dual

A teoria da economia dual, ou dualismo,[3] afirma que qualquer economia, interna ou internacional, precisa ser analisada em termos de dois setores relativamente independentes: um setor moderno e progressista, caracterizado por um nível elevado de eficiência produtiva e integração econômica, e um setor tradicional, caracterizado por um modo de produção atrasado e por uma autosuficiência local. A teoria sustenta que o processo de desenvolvimento econômico implica a incorporação e a transformação do setor tradicional em um

---

[2] A expressão "teoria da estabilidade hegemônica" foi cunhada por Robert Keohane (1980). "Hegemonia" vem da palavra grega usada para denotar a liderança política. No entanto, na opinião de alguns autores o termo tem uma implicação pejorativa, e eles preferem usar "liderança".

[3] Embora o conceito da economia dual seja tão antigo quanto Adam Smith, Hicks (1969) reformulou-o recentemente de modo excelente.

setor moderno por meio da modernização das estruturas econômicas, sociais e políticas. A integração global dos mercados e das instituições é a conseqüência de um movimento inexorável das forças econômicas para atingir níveis mais elevados de eficiência econômica e de interdependência global. O individualismo, a racionalidade econômica e a conduta visando à maximização dos resultados afastam os valores tradicionais e modificam o *mores* social.

Nessa perspectiva, o crescimento de uma economia de mercado resulta naturalmente do desencadear das forças do próprio mercado. Com sua tendência natural para o intercâmbio, os seres humanos tendem a expandir sua atividade econômica à medida que as limitações externas são removidas, e abrem-se novas oportunidades. Os progressos no transporte e nas comunicações, o desenvolvimento de instituições econômicas eficientes e a redução do custo intrínseco das transações (o custo dos atos de comércio) levaram ao deslocamento contínuo das economias tradicionais pelas economias modernas. O dualismo considera o fato de a economia mundial moderna ter se desenvolvido por meio da expansão global da produção destinada ao mercado, assim como pela incorporação de novas áreas à economia internacional – não surgiu subitamente no século XVI por um ato de força dos Estados capitalistas da Europa. O setor moderno deslocou gradualmente o setor tradicional, à medida que mais e mais sociedades se adaptavam à organização econômica baseada no mercado.

As forças primordiais que atuaram nesse processo foram econômicas, organizacionais e tecnológicas; elas incluem a inovação em termos de produtos e técnica de produção, a abertura de novos mercados e de fontes de suprimento e novas maneiras de organizar e administrar as atividades econômicas (Schumpeter, 1950). A monetarização da vida econômica, o crescimento das cidades e os progressos nas comunicações e nos transportes, tais como o telefone e a estrada de ferro, foram particularmente importantes. Esses desenvolvimentos reduziram os custos das transações econômicas e facilitaram assim a ampliação dos mercados individuais e sua integração na crescente interdependência econômica global. O processo da evolução econômica é motivado pela competição no mercado e pelos mecanismos dos preços, os quais levam a níveis cada vez mais elevados de eficiência produtiva e maximização da riqueza. Os atores ineficientes são forçados a ajustar o seu comportamento e a inovar, pois a alternativa é a extinção. A resultante expansão dos mercados, a acumulação de capital e de outros fatores de produção e a inovação tecnológica e organizacional colocaram o mundo numa rota de crescimento econômico contínuo e de interdependência global. Embora esse processo de modernização econômica possa ser afetado no curto prazo por eventos sociais e políticos, no longo prazo ele independe em grande parte dessas influências externas. Fundamentalmente, a criação do mundo moderno é conseqüência de fatores internos do mercado.

A teoria do Sistema Mundial Moderno

A tese fundamental do Sistema Mundial Moderno é a de que a história e o funcionamento da economia política internacional só podem ser entendidos em termos do "Sistema Mundial Moderno", o qual já foi definido como "uma unidade com uma única divisão do trabalho e muitos sistemas culturais" (Wallerstein, 1974b, p. 390).[4] Cada um dos termos que constam do nome dessa teoria exprime um aspecto importante da sua concepção da história internacional. As relações econômicas e políticas "modernas" são tidas como fundamentalmente diferentes das pré-modernas. O "mundo" é uma unidade estrutural (embora o termo obviamente não inclua todo o globo terrestre) que representa a unidade e o nível de análise apropriados. E o mundo moderno precisa ser compreendido como um "sistema" no qual todas as várias partes da estrutura se relacionam entre si necessária e funcionalmente e formam um todo que atua segundo um conjunto de leis econômicas. Os proponentes do Sistema Mundial Moderno afirmam que a tarefa primordial dos economistas políticos é a análise das origens, da estrutura e do funcionamento desse sistema.[5]

Embora os defensores dessa posição não sejam necessariamente marxistas – e na verdade alguns se desviam do marxismo clássico em alguns aspectos importantes –, a teoria do SMM baseia-se na concepção marxista da realidade social (Michalet, 1982). Em primeiro lugar, a teoria aceita o primado da esfera econômica e da luta de classes sobre o conflito político e de grupos como determinante da conduta humana. No entanto, o marxismo tradicional focaliza a estrutura e a luta de classes interna, enquanto a teoria do SMM fala de uma hierarquia internacional e de uma luta entre os Estados e as classes econômicas. Em segundo lugar, a análise aborda o capitalismo como um fenômeno global; no entanto, enquanto o marxismo tradicional considera a economia internacional como fonte de desenvolvimento, embora desigual, a qual tem por meta a unidade global, a teoria do SMM admite um sistema econômico mundial já unificado, composto por uma hierarquia de Estados dominados por classes sociais, unidos por forças econômicas e produzindo o subdesenvolvimento em toda a periferia dependente. Finalmente, essa economia mundial moderna é caracterizada por contradições intrínsecas e funciona segundo leis deterministas que orientam seu desenvolvimento histórico, levando-a a crises inevitáveis e, por fim, à extinção. O marxismo tradicional afirma que o capitalismo tem uma missão histórica de desenvolver o mundo, mas os defensores do SMM argumen-

[4] Paul Baran (1967), Emmanuel Wallerstein (1974a) e Andre Gunder Frank (1969) são três dos mais conhecidos proponentes do Sistema Mundial Moderno.

[5] O livro de Brewer (1980) é uma excelente crítica desse pensamento.

tam que o sistema capitalista mundial contribui para o subdesenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

A posição do Sistema Mundial Moderno baseia-se na tese marxista clássica de que tanto o Estado nacional dos nacionalistas como o mercado dos liberais derivam de forças econômicas e sociais subjacentes e mais fundamentais. Não são atores independentes ou variáveis, mas conseqüências de uma combinação peculiar de idéias, instituições e capacidades materiais (Cox, 1981). O Estado e o mercado são ambos produtos de uma época particular e estão firmemente incrustados em uma matriz social mais ampla. Assim, a tarefa de entender a economia política internacional consiste na compreensão da natureza e da dinâmica dessa realidade mais fundamental do Sistema Mundial Moderno.

Embora os proponentes dessa teoria divirjam entre si, e a própria teoria esteja repleta de incoerências, seu argumento central é o de que a economia mundial contém um núcleo dominante e uma periferia dependente que interagem e funcionam como um todo integrado. Enquanto o dualismo considera que o núcleo desenvolvido e a periferia tradicional estão ligados de forma pouco firme (se tanto) a um relacionamento mutuamente benéfico, a teoria do SMM os vê como um todo integrado, de tal forma que os mesmos mecanismos que no núcleo produzem desenvolvimento e acumulação de capital, na periferia provocam subdesenvolvimento econômico e político.[6]

Em contraste com a ênfase do dualismo na tendência favorável à separação do núcleo e da periferia, e especialmente no isolamento econômico de segmentos amplos da periferia, os defensores do SMM pensam que o núcleo e a periferia estão intimamente conectados. Os setores moderno e tradicional relacionam-se funcionalmente, e o segundo é mantido pelas suas conexões com o primeiro. A teoria do dualismo é vista como um mito destinado a ocultar do Terceiro Mundo a verdadeira origem do seu atraso. Nas palavras de Andre Gunder Frank, a rede comercial que integra os dois setores leva necessariamente ao "crescimento do subdesenvolvimento". A periferia é a fonte da riqueza do núcleo, o qual explora e canaliza em seu benefício os recursos periféricos. De acordo com Frank, desenvolvimento e subdesenvolvimento não passam de dois lados da mesma moeda:

> Assim a metrópole expropria o excesso econômico dos seus satélites, apropriando-se dele para o seu desenvolvimento econômico. Os satélites permanecem subdesenvolvidos pela falta de acesso a seus próprios suprimentos e

[6] A formulação centro–periferia recua pelo menos aos escritos de Johann Heinrich von Thünen (Giersch, 1984, p. 107), no princípio do século XIX, e permanece como idéia central na economia regional. É irônico que, embora na sua apresentação original o centro desenvolva a periferia, essa idéia foi corrompida pelos pensadores radicais contemporâneos. Para a maioria dos seus trabalhos, o centro contribui para o subdesenvolvimento da periferia.

> em conseqüência da mesma polarização e das contradições exploratórias que a metrópole introduz e mantém na estrutura econômica interna do satélite (Frank, 1969, p. 9).

De acordo com essa posição, a economia internacional funciona para distorcer as economias do Terceiro Mundo. A divisão internacional do trabalho impõe à periferia e às economias independentes estruturas de classe e de governo que impedem o seu desenvolvimento econômico. Acredita-se que são as relações externas da sociedade, e não os fatores internos, as responsáveis pelo subdesenvolvimento econômico e pela criação de Estados débeis. Contrariamente ao modelo da economia dual, quanto maior o progresso da economia mundial mais difícil para a periferia se desenvolver e mais enérgico o esforço revolucionário exigido para escapar das forças do mercado global.

Diferentes defensores do SMM enfatizam aspectos distintos da teoria, suas explicações e seus princípios de organização. Sem dúvida, a formulação mais sistemática dessa posição, e de maior influência, é a de Immanuel Wallerstein (1974a), segundo a qual o sistema pluralista de equilíbrio de poder da Europa Ocidental era o requisito necessário para a emergência do SMM. Até o advento do sistema político do Estado nacional, nos primórdios da Europa moderna, o sistema internacional caracterizava-se por sucessivos "impérios mundiais". A acumulação de capital e os investimentos produtivos nesses sistemas imperiais pré-modernos e nas economias de comando foram frustrados pela absorção dos excedentes econômicos por burocracias parasitárias. Como o mercado nunca pôde escapar ao controle político, o comércio e o capitalismo não conseguiram atingir seu pleno potencial de produção de riqueza e de transformação da sociedade. A substituição desses sistemas imperiais econômicos e políticos pré-modernos pelo sistema de Estados nacionais permitiu que as forças do mercado escapassem do controle político e liberassem, assim, o mercado para desenvolver-se e para transformar a economia mundial de acordo com a sua lógica interna.

Embora essa teoria do SMM afirme que um sistema pluralista de Estados era o requisito primordial para a criação de uma economia mundial, considera que a interação do comércio internacional com os investimentos é o mecanismo fundamental para perpetuar seus traços estruturais. De acordo com Wallerstein, essa estrutura é definida por uma simples divisão mundial do trabalho capitalista. A organização da produção global eficiente caracteriza-se por uma crescente especialização regional, baseada em diferentes métodos de controle do trabalho. A economia mundial é uma estrutura internacional de Estados desiguais que mantém a divisão internacional do trabalho e é responsável pela acumulação de capital nos Estados capitalistas avançados e pelo ciclo de atraso e subdesenvolvimento dos demais.

Os principais componentes dessa divisão internacional do trabalho são três camadas de Estados ordenados hierarquicamente e diferenciados pela posição que conseguiram obter para si na ordem do mercado: o núcleo, a semiperiferia e a periferia. Os Estados do núcleo tendem a especializar-se na indústria, enquanto a periferia é relegada à produção de matérias-primas e a semiperiferia situa-se entre esses dois extremos. Argumenta-se que essas características estruturais do capitalismo moderno permaneceram essencialmente imutáveis ao longo de séculos. Ao afirmar sua concordância com Paul Baran (1967), um dos primeiros exponentes dessa posição, Andre Gunder Frank sumariza a sua essência: "Foi o capitalismo, tanto o mundial como o nacional, que produziu o subdesenvolvimento no passado e que ainda gera o subdesenvolvimento no presente" (citado em Brewer, 1980, p. 158).

O traço mais importante com que se caracteriza esse Sistema Mundial Moderno é que, funcionando como um conjunto integrado, ele extrai substância econômica e transfere riqueza da periferia dependente para os centros imperiais. Os componentes do sistema, suas relações recíprocas e suas características internas sociais e de outra natureza são determinadas pelo sistema mais amplo. Conforme Wallerstein (1974b, p. 390), não pode haver um "desenvolvimento nacional" independente da função do sistema mundial. Como observou Theda Skocpol, "a única dinâmica definida do sistema mundial capitalista de Wallerstein são os processos do mercado: o crescimento do comércio, as recessões mundiais e a expansão do comércio das mercadorias necessárias para as novas regiões do globo" (Skocpol, 1977, p. 1078).

A descrição seguinte capta a natureza holística e funcional do sistema:

> O sistema mundial capitalista está dividido em três camadas de Estados: as do núcleo, as da semiperiferia e as da periferia. A diferença essencial entre elas está na força da máquina estatal em diferentes áreas, a qual, por sua vez, leva à transferência do excesso de produção da periferia para o centro, o que fortalece ainda mais os Estados centrais. O poder estatal é o mecanismo principal, pois "os atores no mercado" tentam "evitar o funcionamento normal do mercado sempre que ele não maximize o seu lucro", voltando-se para o Estado nacional com o objetivo de alterar os termos do intercâmbio (Brewer, 1980, p. 165).

A colocação original de um Estado nessa inexorável divisão internacional do trabalho determina se um Estado é *hard* ou *soft* – "duro" ou "suave". Os primeiros podem resistir às forças externas do mercado, canalizando-as em seu proveito, e conseguir, com isso, administrar eficazmente sua própria economia; os segundos são plásticos, ficam à mercê das forças externas do mercado e não conseguem controlar a sua economia. Por isso, os Estados "suaves" e as

economias dependentes são colhidos por uma rede de forças do mercado da qual é muito difícil escapar.[7]

Em suma, de acordo com Wallerstein, o sistema moderno instaurado pelo capitalismo ocidental nos séculos XVI e XVII não foi alterado na sua essência ao longo dos séculos. É um sistema que tende a se reproduzir, à medida que os ricos ficam mais ricos e os pobres, mais pobres. No longo prazo, contudo, não pode escapar às leis inevitáveis da extinção do capitalismo, postuladas pela teoria marxista (Skocpol, 1977, p. 1078). Como vamos mostrar, essa concepção da economia mundial influenciou profundamente muitos países menos desenvolvidos na sua demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional.

A teoria da estabilidade hegemônica

Segundo a teoria da estabilidade hegemônica, conforme formulada inicialmente por Charles Kindleberger (embora ele preferisse em lugar de "hegemonia" o termo "liderança" ou "responsabilidade"), uma economia mundial liberal exige a presença de uma potência dominante ou hegemônica. Nas palavras de Robert Keohane, a teoria

> sustenta que as estruturas hegemônicas de poder, dominadas por um único país, são mais conducentes ao desenvolvimento de regimes internacionais fortes, com regras relativamente precisas e bem respeitadas (...) é de esperar que o declínio das estruturas hegemônicas de poder pressagie um declínio na força dos correspondentes regimes econômicos internacionais (Keohane, 1980, p. 132).

O poder hegemônico deseja e pode estabelecer e manter as normas e as regras de uma ordem econômica liberal, e com o seu declínio essa ordem se enfraquece muito.

A palavra-chave no parágrafo precedente é "liberal", ou seja, a teoria está relacionada com a existência de uma economia internacional baseada nos preceitos do livre mercado, tais como a abertura e a não-discriminação. A teoria não argumenta que uma economia internacional deixaria de poder existir e funcionar na ausência da hegemonia. Obviamente, as economias internacionais sempre existiram, de uma forma ou de outra. O que ela afirma é que um tipo particular de ordem econômica internacional, a ordem liberal, não poderia florescer e alcançar seu pleno desenvolvimento sem a presença de um poder hegemônico.

[7] O conceito de Estados "duros" e "suaves" ou "fortes" e "fracos" é muito ambíguo e merece ser mais bem analisado do que foi até agora. Creio que essa distinção pode ser enganosa. Krasner (1978, cap. 3), Zolberg (1981) e Ikenberry (1986-b) tratam o tema de forma contrastante.

No entanto, a simples existência de um poder hegemônico não basta para garantir o desenvolvimento de uma economia internacional liberal. É preciso também que a potência hegemônica tenha um compromisso com os valores do liberalismo ou, para usar a linguagem de John Ruggie, que seus objetivos sociais e a distribuição interna de poder se inclinem favoravelmente a uma ordem internacional liberal (Ruggie, 1982, p. 382). As estruturas econômicas internas da potência hegemônica e das outras sociedades são um determinante de óbvia importância da inclinação dos Estados em favor de uma economia internacional liberal (Katzenstein, 1976). Hegemonia sem um compromisso liberal com a economia de mercado levará, mais provavelmente, a um sistema imperial e à imposição de restrições políticas e econômicas às potências menores – como no bloco soviético, por exemplo. Finalmente, é preciso que haja entre as principais potências econômicas "uma congruência de propósito social" em apoio a um sistema liberal (Ruggie, 1982, p. 384). Outros Estados poderosos devem também ter interesse na ampliação das relações de mercado. A potência hegemônica pode estimular, mas não pode obrigar outros Estados poderosos a seguir as regras de uma economia mundial aberta. Portanto, três pré-requisitos são necessários para a emergência e a expansão de um sistema internacional de mercado liberal – hegemonia, ideologia liberal e interesses comuns. Condições que são estudadas em maior detalhe em Gilpin, 1981, cap. 3.

A hegemonia ou liderança baseia-se na crença generalizada em sua legitimidade e, ao mesmo tempo, na necessidade de mantê-la. Os outros Estados aceitam a regra proposta pela potência hegemônica em razão de seu prestígio e *status* no sistema político internacional (Frohlich, Oppenheimer e Young, 1971). Faz-se necessário um grau considerável de consenso ideológico (ou o que os marxistas chamariam de "hegemonia ideológica", seguindo o pensamento de Antonio Gramsci) para que a potência hegemônica tenha o necessário apoio dos outros Estados poderosos (Keohane, 1984a, p. 44-45). Se estes últimos começarem a interpretar as ações da potência hegemônica como tomadas exclusivamente em seu proveito, e contrárias aos seus próprios interesses políticos e econômicos, o sistema hegemônico ficará muito debilitado; e também se deteriorará caso os cidadãos da potência hegemônica acreditarem que os outros Estados estão fraudando as regras do jogo, ou se os custos da liderança excederem as vantagens percebidas. Em tais situações, grupos poderosos se inclinarão cada vez menos a subordinar seus interesses à continuação do sistema.

Historicamente, a conjuntura de circunstâncias favoráveis à liderança hegemônica e ao surgimento de uma economia mundial liberal só ocorreu duas vezes. A primeira foi a era da *Pax Britannica*, que se estendeu do fim das guerras napoleônicas até o princípio da Primeira Guerra Mundial. Com o triunfo político da classe média, comprometida com a ideologia liberal, a Grã-Bretanha

usou sua influência para promover o livre comércio. O exemplo do sucesso econômico britânico, a aceitação geral das idéias liberais entre as principais potências econômicas e o reconhecimento das vantagens do comércio estimularam os Estados a negociar reduções tarifárias e a abrir suas fronteiras ao mercado mundial (Kindleberger, 1978b, cap. 3). Da mesma forma, os Estados Unidos assumiram a liderança na promoção de uma ordem econômica internacional liberal depois da Segunda Guerra Mundial. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram instituídos pelos Estados Unidos e seus aliados, incorporando princípios liberais. Subseqüentemente, a liderança norte-americana foi exercida na redução das barreiras comerciais. Durante esses períodos de preeminência britânica e norte-americana houve uma expansão do mercado internacional e da interdependência econômica global.[8]

Conforme formulada originalmente por Kindleberger e depois ampliada e modificada por outros autores, incluindo-se o deste livro, a teoria da estabilidade hegemônica argumenta que uma economia de mercado aberto representa um bem coletivo ou público (Olson, 1965). O consumo desse bem por um indivíduo, por uma família ou por uma firma não reduz sua disponibilidade para outros consumidores potenciais (Kindleberger, 1981, p. 243). Uma estrada ou uma calçada são exemplos importantes. No entanto, como um indivíduo pode "consumir" o bem sem pagar por ele, os bens coletivos tendem a ser insuficientes para atender à demanda, a não ser quando os interesses de algum ator fazem com que sua participação nos custos seja desproporcional, ou quando haja alguma agência (por exemplo, o governo) que possa forçar os consumidores a pagar pelo bem.

No campo das relações internacionais, diz-se que existe um certo número de bens coletivos. Um exemplo é o regime de comércio aberto e liberal com base na cláusula de Nação mais Favorecida, ou seja, uma concessão tarifária a um país estendida a outros países.[9] Outro exemplo citado com freqüência é uma moeda internacional estável, porque facilita o comércio, o que pode trazer benefícios a todos. Um terceiro bem coletivo, mais discutível, é a provisão da segurança inter-

[8] Alguns escritores identificam a Holanda do século XVII como potência hegemônica, mas seus argumentos não são convincentes. Embora certamente a Holanda tenha sido a principal economia da época, não exerceu sobre o sistema internacional uma influência comparável à da Grã-Bretanha no século XIX e à dos Estados Unidos no século XX. Vale lembrar que o século XVII marcou o auge da primeira era mercantilista.

[9] No caso de "reciprocidade-condicional", as concessões feitas a um membro do Gatt são automaticamente disponíveis a todos os demais membros do sistema. Portanto, é uma situação bem próxima do princípio da Nação mais Favorecida. Por outro lado, "reciprocidade condicional" significa que as concessões só beneficiam as partes que reciproquem especificamente com as mesmas concessões.

nacional (Jervis, 1982). De acordo com esse argumento, os Estados individuais podem beneficiar-se desses bens coletivos, contribuam ou não para eles.

Segundo a teoria, em um sistema de comércio franco de bens coletivos e de moeda estável a potência líder ou hegemônica é responsável pelo suprimento dos bens coletivos. Presume-se que um sistema econômico liberal não pode ser auto-sustentável, precisa ser mantido no longo prazo pelas ações da economia dominante. Uma economia mundial aberta é especialmente ameaçada pela existência dos "caronas" – atores que se beneficiam dos bens coletivos sem pagar sua parte no custo correspondente (Frey, 1984b, cap. 7). Da mesma forma, alguns Estados tentam promover seus interesses à custa dos outros – por exemplo, ao explorar uma posição monopolística. De acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, a tentação de explorar os outros se sobrepõe muitas vezes ao argumento liberal de que é desnecessário haver uma potência hegemônica, pois, por definição, o comércio traz benefícios mútuos a vendedores e compradores que dele participam.

Segundo a teoria da estabilidade hegemônica, a potência econômica hegemônica desempenha uma variedade de papéis cruciais para o funcionamento da economia mundial. Usa sua influência para criar regimes internacionais definidos simplesmente como "princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma certa área temática" (Krasner, 1982a, p. 185). O regime prescreve condutas legítimas e proíbe condutas ilegítimas, com o objetivo de limitar os conflitos, assegurar eqüidade ou facilitar o acordo (Keohane, 1982a, p. 354). O poder hegemônico precisa impedir a fraude e a ação dos "caronas", impor as regras de uma economia liberal e estimular os outros a participar no custeio da manutenção do sistema. O padrão-ouro do século XIX e o sistema de Bretton Woods depois da Segunda Guerra Mundial são exemplos notáveis de um regime econômico no qual a potência hegemônica determina e aplica as regras de um regime de mercado liberal, suprimindo as tendências sempre presentes do nacionalismo econômico.

Conforme argumenta Kindleberger,

> para que a economia mundial tenha estabilidade, precisa de um estabilizador, um país que se disponha a fornecer um mercado para bens de socorro, um fluxo constante de capital – quando não contracíclico – e um mecanismo de redesconto que ofereça liqüidez quando o sistema monetário for congelado pelo pânico (Kindleberger, 1981, p. 247).

A potência hegemônica precisa também impedir que os Estados que gozem de poder monopolístico explorem os outros, assim como estimular aqueles que, pelo menos inicialmente, têm a perder com o livre comércio a remover suas barreiras comerciais (H. Johnson, 1976, p. 17-20).

Além disso, em um universo de taxas de câmbio flexíveis e mercados de capital integrados, a potência hegemônica "precisa também administrar, em certo grau, a estrutura das taxas de câmbio, proporcionando alguma coordenação das políticas monetárias nacionais" (Kindleberger, 1981, p. 247). A teoria sugere que, se não houvesse um poder hegemônico para criar e administrar os regimes internacionais, a economia internacional se tornaria instável à medida que o liberalismo e o livre comércio cedessem lugar às forças do nacionalismo econômico.[10]

Adicionalmente, o crescimento e o dinamismo da potência hegemônica servem como exemplo dos benefícios do sistema de mercado, funcionando como um motor de crescimento para o resto do sistema; suas importações estimulam o crescimento das outras economias, e seus investimentos proporcionam aos países em desenvolvimento o financiamento de que precisam para crescer. Mediante a transferência de tecnologia e a difusão do conhecimento, ela fornece também às economias em desenvolvimento a tecnologia e a capacitação técnica necessárias para sua industrialização e seu desenvolvimento econômico. Esse papel da potência hegemônica no processo global de crescimento é a base que ajuda a manter o sistema: quando o crescimento declina, as forças centrífugas manifestam-se com força crescente.[11]

Embora as duas potências hegemônicas do mundo moderno tenham sido, uma após a outra, o Estado militarmente dominante no sistema internacional, sua influência foi projetada sobretudo pelo exercício do poder econômico. Nas palavras de Robert Keohane, a potência hegemônica "precisa ter controle sobre as matérias-primas, sobre as fontes de capital, sobre os mercados, assim como vantagens competitivas na produção dos bens de alto valor" (Keohane, 1984a, p. 32). A potência hegemônica dispõe de meios para exercer liderança sobre as outras economias, mediante o controle do capital financeiro, das tecnologias particulares e dos recursos naturais.

Assim, embora a liderança hegemônica beneficie aquelas economias habilitadas a tirar vantagem da liberalização do intercâmbio, uma economia mundial interdependente cria também vulnerabilidades externas e um nexo de relações de poder. Hirschann (1945, p. 16) escreveu que a essência do poder econômico, pelo menos em uma das suas formas, é a capacidade de interromper o intercâmbio comercial. A interrupção ou ameaça de interrupção das relações comerciais, financeiras e tecnológicas pode ser uma alavanca poderosa sobre outros Estados. A capacidade que tem a potência hegemônica de aplicar o seu

---

[10] Keohane (1984a) apresenta uma crítica ao raciocínio de que é necessária uma potência hegemônica para criar e preservar uma economia liberal internacional.

[11] Devo a Robert Walker essa observação.

poder por meio dos mecanismos da interdependência econômica contribui para a sua governança e para o gerenciamento da economia internacional de mercado; por outro lado, como mostraremos mais adiante, permite também à potência hegemônica explorar sua posição dominante.[12]

O tamanho relativamente grande do mercado dessa potência representa uma fonte considerável de poder, habilitando-a a criar uma esfera econômica de influência,[13] podendo influir sobre outros Estados mediante a abertura ou o fechamento desse mercado, ao classificá-los como "amigos" ou "hostis". Embora a utilidade das sanções econômicas tenda a ser muito exagerada, elas constituem a principal manifestação desse poder.[14] Conforme veremos adiante, os Estados Unidos ampliaram também consideravelmente seu poder hegemônico por meio da expansão ultramarina das suas poderosas empresas multinacionais.

O papel central da moeda da potência hegemônica no sistema monetário internacional a instrumenta com poder financeiro e monetário. Tanto a Grã-Bretanha, no século XIX, como os Estados Unidos no século XX (em escala muito menor) utilizaram em seu benefício o direito de senhoriagem, "o lucro que aufere o senhorio, ou o poder soberano, com a cunhagem da moeda" (Kindleberger, 1981, p. 248). Os Estados Unidos empregaram também seu poder financeiro para recompensar os países amigos, dando-lhes acesso aos mercados de capital, e para punir os inimigos, negando-lhes esse acesso. Da mesma forma, no caso dos Estados Unidos as prerrogativas de potência hegemônica foram essenciais para sustentar sua capacidade de manter uma posição dominante e a prosperidade interna, na década de 1980.

O fundamento da força econômica da potência hegemônica é a flexibilidade e a mobilidade da sua economia (Hawtrey, 1952). No longo prazo, o poder econômico não consiste nem na posse de determinados monopólios e/ou tecnologias nem na auto-suficiência econômica, mas na capacidade de a economia nacional transformar-se para responder às mudanças ocorridas no ambiente econômico global, tais como as alterações nos preços e nas vantagens relativas. A inflexibilidade da economia britânica, no fim do século XIX, na sua

---

[12] A relação de interdependência e poder é complexa, em parte porque "interdependência" tem tantos sentidos. Cooper (1985, p. 1196-1200) explora numerosos aspectos do tema.

[13] O conceito da esfera de influência econômica é interessante, mas pouco desenvolvido. Nós o encontramos, por exemplo, em Alfred Marshall. *Vide* em Choucri (1980, p. 110) uma breve discussão sobre o assunto.

[14] Recentemente muito se escreveu sobre as sanções econômicas e temas correlatos. Meu ponto de vista de que essas sanções têm pouca utilidade é discutido em Gilpin (1984). Os trabalhos de David Baldwin (1985) e Hufbauer e Schott (1985) são os melhores e mais extensos sobre o assunto.

resposta ao surgimento de novas potências industriais, foi uma causa importante do seu declínio (Lewis, 1978b, p. 133). Da mesma forma, as dificuldades experimentadas pelos Estados Unidos para ajustar-se às mudanças profundas na localização global das indústrias e à revolução no preço da energia, nas últimas décadas do século XX, prejudicaram seu poder e comprometeram sua posição internacional.[15]

Embora seja necessário um ambiente político favorável para a liberação e o desenvolvimento das forças do mercado, o mercado internacional tende a funcionar segundo uma lógica própria. Conforme observamos anteriormente, a competição econômica e os mecanismos dos preços levam a economia de mercado a níveis crescentes de eficiência produtiva, crescimento econômico e integração dos mercados nacionais. Com o tempo, o mercado provoca mudanças profundas na localização das atividades econômicas, o que afeta a distribuição internacional do poder econômico e industrial. A liberação das forças do mercado transforma o próprio contexto político, minando o poder hegemônico, e cria um novo ambiente político, ao qual o mundo precisará se ajustar. Com a mudança inevitável na distribuição do poder econômico e militar do núcleo para os países em ascensão situados na periferia e em outras posições, diminui a capacidade da potência hegemônica de sustentar o sistema. Assim, o capitalismo e o sistema de mercado tendem a destruir as bases políticas das quais dependem.

Embora tanto a Grã-Bretanha como os Estados Unidos tenham apressado seu declínio relativo mediante suas próprias ações, o sistema hegemônico é intrinsecamente instável (Kindleberger, 1981, p. 251). Por razões internas e externas, o poder hegemônico perde sua vontade e sua capacidade de administrar o sistema. O consumo interno (tanto público como privado) e o custo dos meios militares de defesa crescem em relação à poupança nacional e ao investimento produtivo, como vimos no caso dos Estados Unidos (Oye *et al.*, 1983, cap. 1). A potência hegemônica cansa-se e frustra-se com os "caronas" e com o fato de que seus parceiros econômicos têm mais a ganhar com a liberalização do comércio. Surgem economias mais eficientes, dinâmicas e competitivas, as quais deslocam a posição internacional da potência hegemônica e neutralizam os ganhos econômicos que financiam os custos da hegemonia global (Gilpin, 1981). Com o tempo, a potência hegemônica torna-se cada vez menos capaz e menos disposta a gerenciar e a estabilizar o sistema econômico. Assim, há uma contradição inerente na economia mundial liberal: o funcionamento do sistema de mercado transforma a estrutura econômica e promove a difusão do poder, solapando os seus alicerces políticos.

[15] Kindleberger (1962, cap. 7) analisa o problema da transformação econômica e sua importância para o ajuste às mudanças da economia.

A questão importante e interessante sobre o modo como o declínio hegemônico pode ser inevitável, tendo em vista o alegado grande poder da potência hegemônica, ultrapassa o âmbito deste livro. Bastará dizer que, embora todos os poderes dominantes devam um dia declinar, sua longevidade difere muito. Assim, pode-se dizer que Veneza foi um poder econômico hegemônico no Mediterrâneo oriental durante todo um milênio; a hegemonia britânica durou mais de um século; e a hegemonia norte-americana entrou em declínio depois de apenas três décadas (*vide* em Gilpin, 1981, cap. 4, algumas especulações a esse respeito).

Como Kindleberger sugere (ecoando em parte as opiniões de Cooper que já discutimos), a renovação da estabilidade econômica exige ou uma nova potência econômica, ou um conjunto de regras aceitas que obrigue todos os atores (até mesmo a potência hegemônica debilitada) ou uma coordenação política contínua entre todas as potências econômicas (Kindleberger, 1981, p. 251-252). A potência hegemônica declinante pode também procurar reafirmar sua posição dominante econômica e política, como fez o governo Reagan. Se nenhuma dessas opções se materializar, o sistema liberal começará a fazer água. Embora nenhum resultado específico seja inevitável, a teoria sugere que a economia mundial se caracterizará crescentemente pelos conflitos.

A amplitude desses conflitos vai depender da capacidade de a potência hegemônica adaptar-se ao seu declínio. À medida que mudem o *locus* do crescimento econômico e os setores estratégicos, poderá a potência hegemônica desenvolver novas indústrias competitivas? Será capaz de reequilibrar seus compromissos políticos com o poder econômico? Poderá cooperar com as potências econômicas em ascensão para resolver os problemas inevitáveis trazidos por quaisquer transformações econômicas importantes? As respostas a essas e a outras perguntas determinarão se uma ordem econômica liberal pode sobreviver ao declínio hegemônico.

Embora os regimes internacionais liberais associados com a potência hegemônica declinante possam ser erodidos, há outros fatores que contribuem para manter o sistema: a força da inércia, a ausência de uma alternativa, o resíduo dos interesses comuns ou dos objetivos sociais entre as potências dominantes (Krasner, 1976, p. 342-343). Como Keohane (1984a) argumenta convincentemente, as normas dos próprios regimes existentes inibem a conduta ilícita. É mais fácil manter um regime do que criá-lo, já que os Estados não deixam de perceber suas vantagens (Haas, 1980). Nas palavras de Kindleberger,

> é mais fácil manter os regimes do que criá-los, pois os seus custos marginais estão abaixo dos custos médios: quando terminam os períodos hegemônicos,

> com a redução da vitalidade econômica do país que exerce a liderança, é difícil criar os novos regimes necessários para enfrentar os novos problemas (...) levou [oitenta] anos para que a Organização Mundial da Saúde começasse a funcionar, a despeito dos claros benefícios que traria para todos os países com respeito ao controle da difusão das doenças. E a manutenção de um regime exige esforço; na ausência de infusões de atenção e dinheiro, no longo prazo eles tendem a decair (Kindleberger, 1986, p. 8).

E, assim, como custa mais criar do que manter um regime, é preciso incorrer em custos consideráveis para derrubá-lo. Portanto, como dissemos, os regimes comercial e monetário do século XIX persistiram muito depois que a hegemonia britânica começou a declinar, com o surgimento de potências rivais.

No entanto, com o relativo declínio da potência hegemônica em termos de competitividade internacional e outras medidas de capacidade econômica, aumenta a possibilidade de que ocorra uma crise financeira ou alguma outra calamidade que provoque um colapso dramático do sistema, especialmente se houver uma divergência de interesses entre as principais potências. Assim, por exemplo, o pânico financeiro de 1929 e a subseqüente política conflitiva das grandes potências destruíram completamente os regimes econômicos que tinham sido revividos depois da Primeira Guerra Mundial. Embora no mundo contemporâneo uma ocorrência semelhante seja altamente improvável, não deveríamos presumir que os regimes criados pela liderança hegemônica dos Estados Unidos são de alguma forma invulneráveis.

Para Kindleberger, o papel crucial da potência hegemônica consiste na administração das crises e não apenas na manutenção rotineira do regime. Para que uma economia mundial liberal possa sobreviver, a potência hegemônica precisa ser capaz de reagir rapidamente às ameaças feitas ao sistema e estar disposta a essa reação. Por exemplo: como Kindleberger argüiu, a capacidade de a Grã-Bretanha assistir outros países financeiramente, como *lender of last resort* ("emprestador de último recurso"), moderou de forma substancial as crises financeiras de 1825, 1836, 1847, 1866 e 1907; em contraste, sua incapacidade de desempenhar o mesmo papel em 1929 e a falta de disposição dos Estados Unidos para atuar nesse sentido diante da escalada de quebras bancárias foram causa importante do colapso do sistema financeiro internacional e da Grande Depressão (Kindleberger, 1986, p. 8-9). Nas últimas décadas do século XX a economia internacional enfrentava os perigos decorrentes do relativo declínio da hegemonia norte-americana. O problema da dívida internacional, o aumento do protecionismo comercial e outras dificuldades podiam desencadear uma crise da qual os Estados Unidos e seus parceiros econômicos facilmente poderiam perder o controle. E esse fracasso da administração de crises poderia uma vez mais derrubar, na escala mundial, a ordem econômica liberal.

A economia política da transformação estrutural

Cada uma dessas três teorias proporciona uma visão importante da dinâmica da economia política internacional. Em primeiro lugar, é óbvio que o contexto histórico enfatizado pela posição do Sistema Mundial Moderno é crucial para determinar as mudanças econômicas e políticas. Como já notamos, tanto o sistema de mercado como o Estado nacional são produtos da ciência moderna e das mudanças profundas ocorridas na consciência humana, na tecnologia produtiva e nas forças sociais. No entanto, é também evidente que os seres humanos sempre se organizaram no que Ralf Dahrendorf (1959) chamou de "grupos de conflito", tais como tribos, impérios e cidades-estado. Como a teoria da estabilidade hegemônica acentua, na época moderna os Estados nacionais e os conflitos entre eles constituem a principal manifestação da natureza humana como "animal político". Longe de ser simples criatura de forças econômicas e históricas, os Estados são atores independentes na área econômica e política.

Deveria ser igualmente óbvio que o mercado e o "homem econômico" alcançaram o *status* de uma realidade independente. Uma vez surgido, o mercado moderno não pode mais ser reduzido à presença de forças sociais. Embora seja correto dizer, como afirmou Karl Polanyi, que o papel importante do mercado e das leis econômicas no mundo moderno é o resultado de um conjunto peculiar de circunstâncias históricas, o mercado, como o Estado moderno, exerceu uma importância poderosa sobre os eventos históricos (Polanyi, 1957). A dinâmica da economia política internacional precisa ser entendida em termos da interação do Estado com o mercado dentro do seu contexto histórico mais amplo.

No futuro, a ciência social moderna poderá desvendar os segredos da história e explicar cientificamente a interação das forças sociais, dos atores políticos e das atividades econômicas. É possível que, como argumentam tanto os marxistas como os defensores da teoria do Sistema Mundial Moderno, o Estado e o mercado – como outros aspectos da vida social – possam ser explicados pela ação das leis históricas. Mas a compreensão que temos da nossa própria conduta é na verdade primitiva; em lugar de teorias e leis válidas, nos servimos de perspectivas conflitantes e percepções parciais. Dispondo de um único exemplo histórico de uma economia mundial dual, ou do Sistema Mundial Moderno – dependendo do ponto de vista –, e de dois sistemas hegemônicos, é obviamente impossível provar qualquer dessas teorias.

Tendo em mente esse *caveat*, discutiremos as forças e as fraquezas dessas três "teorias" para explicar e compreender as mudanças estruturais. Minha compreensão da mudança estrutural e da dinâmica da economia política internacional deriva da avaliação que faço dessas teorias.

Por "estrutura" quero dizer simplesmente "as partes do todo econômico que, ao longo de um certo período de tempo, parecem relativamente estáveis ao lado de outras" (Marchal, citado em Hartwell, 1982, p. 102). Essas estruturas proporcionam limitações e oportunidades em cujo contexto os atores tentam alcançar seus objetivos. Uma meta importante dos Estados e das organizações poderosas é a de contribuir para a mudança das estruturas existentes, as quais incluem as instituições sociais, a distribuição dos direitos de propriedade, a divisão do trabalho e a localização das atividades econômicas, a organização dos mercados específicos, as normas ou os regimes governando os assuntos econômicos. A expressão "mudança estrutural" é definida como a alteração dessas instituições e relações fundamentais. Assim, qual é a contribuição dessas três teorias da economia política internacional para a nossa compreensão da natureza das estruturas e das mudanças estruturais?

A teoria liberal da economia dual acentua corretamente o papel importante do auto-interesse e o desejo aparentemente universal de maximizar os ganhos como forças motoras da evolução da economia mundial. Não importa o motivo subjacente, quer seja a cobiça, conforme especulou Adam Smith, quer seja a emulação; quando os obstáculos são removidos e as oportunidades se apresentam, os seres humanos desejam praticar o intercâmbio econômico. A conseqüência dessa inclinação para o comércio é a erosão gradual dos costumes tradicionais e a eventual criação de uma economia moderna.

Além disso, os preços relativos e as mudanças de preço desempenham um papel importante na dinâmica da economia política internacional. No universo dos economistas, feito de preços e de quantidades, qualquer alteração na oferta ou na demanda e qualquer inovação nos produtos e nos processos produtivos provocarão respostas em todo o sistema (Nelson e Winter, 1982). Por exemplo: nos anos 1970 o impacto profundo do aumento do custo da energia sobre a situação econômica e política internacional é um excelente exemplo do poder de uma mudança de preço. O mercado é importante para a determinação da estrutura e da dinâmica da economia política internacional.

Outro ponto forte dessa teoria é o papel fundamental atribuído ao progresso tecnológico na evolução da economia política internacional. Melhorias nas comunicações e nos transportes, as quais reduzem os custos dos negócios, estimularam a integração de mercados isolados em uma rede mundial de interdependência, rede esta que se encontra em expansão. Da inovação dos navios capazes de cruzar os oceanos aos sistemas contemporâneos de processamento da informação, os avanços tecnológicos têm sido uma força quase inexorável a contribuir para a unificação da economia mundial.

No entanto, o método da estática comparativa, usado pelos economistas, é muito limitado como instrumento para compreender a mudança estrutural.

Falta-lhe qualquer recurso que permita prever e explicar as alterações de oferta e de demanda que causam mudanças nos preços relativos. Falta também aos economistas uma explicação da mudança tecnológica, e eles tampouco podem analisar sistematicamente os efeitos, no longo prazo, dessas mudanças e inovações sobre a realidade econômica, política e social. A teoria econômica considera exógenos os contextos institucional, político e histórico dentro dos quais funciona o mecanismo dos preços (por exemplo, a distribuição de poder e dos direitos de propriedade, as ideologias predominantes e os fatores tecnológicos), e tende a ignorá-los. Assim, a teoria da economia dual peca por negligenciar o quadro político e social que influencia e canaliza a evolução do mercado.

A dificuldade básica é a de que os economistas não dispõem de uma teoria da mudança econômica. Nas palavras de Walter Rostow,

> as partes mais importantes e mais integralmente articuladas do pensamento econômico moderno foram desenvolvidas dentro de premissas marshallianas de curto prazo; isto é, o contexto social e político da economia, o estado das artes e os níveis de capacidade fixa são tidos como dados e, normalmente, como fixos (citado em R. Cameron, 1982, p. 29).

A premissa básica do estudo dos economistas é a existência do equilíbrio; mas, como afirmou um autor, a história nunca trata do "equilíbrio" (Hartwell, 1982, p. 92). Os economistas de modo geral não se interessam pelas mudanças estruturais nem possuem um instrumental analítico que permita explorá-las com alguma profundidade.[16]

A ênfase da teoria do Sistema do Mundo Moderno na "estrutura histórica da economia política mundial" é também uma contribuição valiosa ao nosso entendimento da dinâmica da economia política internacional (Tooze, 1984, p. 13). O conjunto das idéias, da tecnologia e das forças sociais dentro de cada Estado e de cada mercado cria limites e oportunidades para a conduta política e econômica. Com efeito, o Estado não poderia existir sem a ideologia do nacionalismo; nem o mercado poderia sobreviver sem o liberalismo. Essa teoria, no entanto, é prejudicada pelo seu determinismo econômico e pela concepção estática da economia política internacional.

De acordo com essa teoria, a economia política internacional precisa ser vista como uma estrutura integrada de núcleo e periferia. O nexo primário desse sistema é a hierarquia da divisão internacional do trabalho, a qual determina o lugar de cada sociedade no sistema. A estrutura da economia mundial é responsável tanto pelas relações externas como pelas características internas

---

[16] North (1981) e Northrop (1947) oferecem avaliações contrastantes da possibilidade de desenvolver uma teoria econômica da mudança estrutural.

das sociedades individuais. Segundo essa teoria, a estrutura essencial do Sistema Mundial Moderno foi decidida no século XVI, e nos três séculos seguintes não se alterou substancialmente.

O argumento de que o sistema pluralista dos Estados europeus foi uma condição necessária para o crescimento de uma economia de mercado é uma percepção importante.[17] Todos os Estados têm uma forte inclinação para tentar controlar as atividades econômicas e obrigá-las a contribuir para os seus objetivos. No entanto, as condições suficientes para o surgimento da economia mundial de mercado foram os desenvolvimentos econômicos, institucionais e tecnológicos enfatizados pelos defensores da teoria da economia dual. Não é possível, por exemplo, reduzir o desenvolvimento e a subseqüente evolução da ciência, a qual transformou tão profundamente o mundo moderno, às proposições avançadas pelos advogados da teoria do SMM, como não se pode explicar a dinâmica do sistema internacional (como eles tendem a fazer) exclusivamente em termos da evolução das forças do mercado.

Embora o argumento da teoria do SMM, de que a economia mundial deve ser compreendida em termos hierárquicos e estruturais, seja um corretivo necessário da ênfase dos teóricos da economia dual em um mercado igualitário e desagregado, ele se equivoca em vários detalhes importantes. Em primeiro lugar, embora a estrutura econômica influencie de modo significativo a política dos Estados poderosos, ela também é influenciada por eles. Em segundo lugar, o nexo entre os Estados é primordialmente político e estratégico, e não econômico, e as relações políticas proporcionam o contexto das atividades econômicas. Em terceiro lugar, um Estado é *soft* ou *hard* – suave ou duro (por exemplo, a Argentina e o Japão, respectivamente), em função sobretudo de fatores internos, sociais e políticos. Em quarto lugar, como o exemplo dos japoneses no presente, e dos alemães antes deles, mais do que qualquer outra coisa é a natureza da sociedade e de suas políticas que determina a posição que ela ocupa na divisão internacional do trabalho. Finalmente, a estrutura do mercado internacional mudou radicalmente nos últimos séculos, em razão da evolução havida na divisão internacional do trabalho e da mudança de posição das economias nacionais dentro do sistema.

O argumento de que a estrutura da economia mundial tem sido estática é um erro evidente. Como Marx viu bem, a economia de mercado desenvolveu o

[17] O primeiro autor a argumentar que um sistema pluralista de Estados é necessário para que surja uma economia de mercado global parece ter sido Jean Baechler (1971), e não Wallerstein (1974a). Enquanto este último usava a idéia em uma crítica radical do sistema capitalista, o primeiro é um forte defensor do capitalismo. Como observei em outra parte deste livro, no campo da economia política é comum que os autores empreguem as mesmas idéias básicas para justificar posições políticas e intelectuais muito diferentes.

mundo. É um sistema evolucionário que ao longo do tempo incorporou uma área cada vez maior do globo. Os impérios coloniais do princípio da era moderna integravam no Sistema Mundial Moderno uma pequena fração da Ásia, da África e no Novo Mundo; a maior parte da periferia mundial, composta por economias tradicionais, estava fora do sistema, como afirmam corretamente os defensores da tese da economia dual. Com efeito, até o fim do século XIX, a Europa era relativamente auto-suficiente em alimentos e matérias-primas: podia produzir os alimentos de que precisava e possuía a maior parte das matérias-primas necessárias para a sua indústria, especialmente o carvão e o ferro (Dillard, 1967). Só com a segunda fase da Revolução Industrial e com o grande aumento da população, no fim daquele século, o núcleo europeu precisou importar produtos básicos, os quais vieram, no entanto, particularmente, das "terras recentemente colonizadas" nas zonas temperadas e de uns poucos membros tropicais do sistema (Lewis, 1978a). Aquilo que os teóricos do Sistema Mundial Moderno chamam de "periferia" até muito recentemente permanecia marginal.

Na verdade, o Sistema Mundial Moderno na sua forma atual só passou a existir nas décadas imediatamente anteriores à Primeira Guerra Mundial, quando emergiram as economias industriais dominantes. Os mesmos países que tinham importância antes da Primeira Guerra Mundial continuavam a ser as economias do núcleo mundial depois de 1945. A maioria dos países que Wallerstein e outros qualificariam mais tarde como "periféricos" foi de modo geral ignorada pelos comerciantes e pelos investidores até recentemente (exceto no tocante a escravos e a metais preciosos). A divisão internacional de trabalho contemporânea entre o núcleo setentrional industrializado e a periferia meridional não-industrializada consolidou-se nas últimas décadas do século XIX. Como Arthur Lewis (1978a) demonstrou, o Sistema Mundial Moderno tem menos de cem anos.

Contrariamente ao ponto de vista dos teóricos do SMM, esse sistema foi uma *conseqüência* do desenvolvimento do Norte, e não a *causa* do seu desenvolvimento. O rápido desenvolvimento do núcleo e a sua demanda de alimentos e matérias-primas provocaram a integração da periferia ao sistema e o subseqüente crescimento das economias periféricas que se podiam beneficiar com isso. Como argumentava um economista marxista, as economias capitalistas modernas não têm dependido da exploração da periferia para se desenvolver, e o crescimento das economias capitalistas deveu-se à sua eficiência interna (Brewer, 1980, p. 170-171). O núcleo setentrional tem servido como um motor de crescimento para o Sul durante toda essa história. A economia mundial difunde a riqueza, em vez de concentrá-la.

Embora seja apropriado ver a economia mundial como uma estrutura hierárquica, um sistema composto de núcleo e periferia, deve-se observar que o

locus geográfico do centro e a distribuição global das atividades econômicas têm mudado continuamente durante os últimos três séculos – do Mediterrâneo para o Atlântico Norte e, na nossa época, na direção do Pacífico. A emergência de novas potências industriais na Ásia e na América Latina está transformando a divisão internacional do trabalho e tem resultado em mudanças profundas na natureza da economia política internacional e na sua liderança.[18] Propiciar uma melhor compreensão das causas e das conseqüências desse processo dinâmico é um desafio importante.

Um ponto forte da teoria da estabilidade hegemônica é o seu enfoque no papel do sistema de Estados nacionais e das relações políticas internacionais na organização e na condução da economia mundial. Embora a teoria do SMM seja obviamente correta ao afirmar que o Estado nacional moderno é o produto de forças históricas, ele não pode ser reduzido simplesmente, com suas ações, a um conjunto de forças econômicas. No entanto, uma vez que o Estado nacional existe, ele comporta-se de acordo com a lógica do sistema competitivo dos Estados.

A teoria da estabilidade hegemônica começa com o reconhecimento da natureza intensamente competitiva das relações internacionais. O Estado nacional moderno é antes de mais nada uma máquina de guerra, o produto das exigências da sobrevivência grupal nas condições de anarquia internacional. A segurança e os interesses políticos dos Estados são primordiais e determinam o contexto internacional dentro do qual as forças econômicas devem operar. A expansão e o sucesso do mercado na integração da vida econômica moderna não poderiam ter acontecido sem o ambiente político favorável proporcionado pelo poder hegemônico liberal.

Desde a sua formulação original por Kindleberger, a teoria da estabilidade hegemônica tem estado sujeita a intensa crítica, em parte justificada, que revelou suas limitações. Outros, no entanto, a interpretaram mal. Há uma confusão sobre a sua natureza, o seu conteúdo real e, em especial, sobre o significado do declínio hegemônico para a continuação de um regime internacional liberal. Minha posição a esse respeito é a que vou descrever adiante.

A frase "teoria da estabilidade hegemônica" foi cunhada originalmente por Robert Keohane, referindo-se às idéias de um grupo heterogêneo de estudiosos a respeito das relações de uma economia dominante com um sistema internacional liberal (Keohane, 1980). Infelizmente, essa expressão implicava uma "teoria" determinista, muito mais unificada e sistemática do que pretendiam seus proponentes; assim, muitos dos que depois se opuseram a ela se equivoca-

[18] Braudel (1979) desenvolve esse importante tema do *locus* cambiante do núcleo da economia política internacional.

ram ao interpretá-la. Vale notar que o próprio Keohane, crítico dessa teoria, é muitas vezes identificado como um dos seus principais defensores.

Na sua forma mais simples, a teoria da estabilidade hegemônica argumenta que a existência de uma potência liberal hegemônica ou dominante é uma condição necessária (embora não suficiente) para o pleno desenvolvimento de uma economia de mercado mundial. Contrariando a caracterização excessivamente simplista da teoria por alguns críticos, que a consideram determinista, ela sustenta que a estrutura política hegemônica é permissiva, e não determina nem a natureza da política comercial nem o conteúdo das transações econômicas (Gilpin, 1981, p. 129-130). A política comercial é determinada primordialmente pelos interesses e pelas coalizões domésticas, ou pelo o que Ruggie chamou de "propósito social" (1982, p. 382-404), e as transações econômicas principalmente pelas variáveis da economia. Assim, embora um sistema pluralista e não-hegemônico como o dos séculos XVII e XVIII obviamente facilitasse o crescimento de um mercado mundial, na ausência de uma potência hegemônica a competição mercantilista e as políticas nacionalistas tendiam a predominar. Foi só depois das guerras napoleônicas e da emergência da Grã-Bretanha como potência hegemônica liberal que o mundo ingressou na era do liberalismo e do livre comércio.

Há diversas versões da teoria da estabilidade hegemônica, as quais diferem entre si de forma importante. Minha própria concepção já mudou em reação a críticas de outros estudiosos e à reflexão sobre o tema. Embora não seja possível examinar aqui todos os aspectos levantados pela teoria e pelos seus críticos, alguns pontos precisam ser examinados, porque são importantes para a argumentação deste livro.

Uma dessas questões é saber se é possível nos referir a "bens coletivos internacionais" – se eles não são meramente bens privados mascarados como públicos. Há quem argumente que os regimes monetário e comercial não são bens coletivos genuínos porque o número dos beneficiários é muito pequeno. A definição de "bem público" exige a indivisibilidade e a impossibilidade de ser apropriado. Ora, alguns críticos afirmam que os bens coletivos internacionais não têm essas duas características (ou seja: o consumo de um bem por um ator não impede o seu consumo por outro; a ninguém é negado o acesso ao bem). Esses mesmos críticos observam que essas alegadas características poderiam ser facilmente violadas. Além disso, há quem note que os atores internacionais podem obter esses bens para si, e o fazem mediante a barganha, a cooperação mútua e a punição dos que desrespeitam as regras. Assim, para certos autores, o modelo apropriado para a economia internacional é o do "dilema do prisioneiro", o problema da ação coletiva em que nações cooperam e negociam individualmente para alcançar seus objetivos econômicos (Conybeare, 1985).

Essas críticas têm mérito e enfraquecem o argumento dos bens coletivos, argumento este que propõe a necessidade de uma potência hegemônica. O número de beneficiários é suficientemente pequeno (pelo menos entre as economias principais) para facilitar a cooperação e para permitir que eles obtenham por si mesmos os bens de que necessitam. Não se pode deixar de notar, porém, que, à medida que o número de Estados aumentou e o poder se deslocou para o Japão e para os países menos desenvolvidos, nas últimas décadas, o comércio e a cooperação monetária tornaram-se de manutenção mais difícil, e o problema dos "caronas" piorou. É verdade também que no campo internacional há muito poucos bens coletivos *puros*. Quase todos os chamados bens coletivos internacionais só existem com respeito a um grupo de atores. Mas essa é uma crítica que pode ser aplicada a, virtualmente, todo bem coletivo. Afinal, uma calçada, que é o exemplo clássico de bem coletivo, só é acessível às pessoas admitidas ao país. Os ricos podem ter o maior benefício da polícia, mas os pobres também se beneficiam. Da mesma forma, o Gatt e o Fundo Monetário Internacional são bens públicos só para os seus membros, mas uma guerra comercial e a instabilidade do sistema monetário prejudicariam a todos. Até mesmo a União Soviética podia e tirava vantagem de um sistema monetário internacional estável.

Outros críticos sustentam que a potência hegemônica pode explorar a sua posição e que a própria teoria da estabilidade hegemônica tem um conteúdo normativo, podendo ser usada para defender o papel dessa potência como não só necessário mas também benéfico (Snidal, 1985, p. 582). Em outras palavras, esses críticos afirmam que a teoria pode ser usada, e na verdade é usada, para apoiar e racionalizar o imperialismo norte-americano e o domínio exercido sobre outros países. No entanto, os proponentes da estabilidade hegemônica percebem que a potência hegemônica pode explorar a sua posição com objetivos nacionalistas. O próprio Kindleberger tem sido um dos críticos mais severos do comportamento econômico norte-americano nos últimos anos, críticas que eu subscrevo.[19]

Minha posição é a de que é necessário haver uma potência hegemônica para sustentar uma economia internacional liberal. Sobre se essa economia é concebida como um bem coletivo ou um bem privado, compartilhado por um grupo de Estados, a experiência histórica sugere que, na ausência de uma potência dominante liberal, a cooperação econômica internacional tem sido muito

[19] Os norte-americanos tendem a argumentar que os Estados Unidos fizeram concessões econômicas para alcançar objetivos políticos. Os europeus ocidentais mais freqüentemente adotam o ponto de vista oposto. Muitos acreditam, por exemplo, que os Estados Unidos se beneficiaram com seus monopólios tecnológicos do pós-guerra. Embora haja uma certa base para o argumento dos europeus, não há dúvida de que os Estados Unidos foram impedidos pelos seus aliados de gozar vantagens ainda maiores da sua posição econômica dominante.

difícil de alcançar e de sustentar, o que deixa o conflito como norma. Conforme John Condliffe (1950, p. 219) observou, referindo-se ao sistema liberal do século XIX, "a liderança na instituição da soberania da lei reside (...) como sempre residiu, nas mãos das grandes nações comerciantes". Foram o poder e os interesses da Grã-Bretanha que levaram esse país a tentar manter, durante boa parte desse século, uma economia mundial aberta e integrada; mas a diminuição do poder britânico mudou a sorte da economia mundial liberal que entrou em colapso com a Primeira Guerra Mundial. Depois da guerra, os esforços para reviver o sistema liberal foram prejudicados pelo aumento do nacionalismo econômico, da política de empobrecimento dos vizinhos (*beggar-my-neighbor*) e das rivalidades imperialistas. Agora, com o declínio relativo do poder norte-americano, o protecionismo e o nacionalismo econômico voltam a ameaçar a ordem econômica internacional liberal.

É válido auscultar os motivos que a potência hegemônica possa ter para criar e sustentar uma economia internacional liberal. Os proponentes da teoria postulam motivos que vão do sentimento cosmopolita ao auto-interesse esclarecido (Krasner, 1982a, p. 198-199). Por exemplo: enquanto Kindleberger tende a ver a potência hegemônica motivada por objetivos econômicos cosmopolitas, a mim parece que os Estados Unidos têm sido mais motivados pelo auto-interesse esclarecido e por objetivos de segurança, assumindo responsabilidades de liderança, porque isso tem sido do seu interesse econômico, político e mesmo ideológico – pelo menos essa é a sua crença. Em defesa desses interesses de longo prazo os Estados Unidos têm concordado em pagar no curto prazo os custos adicionais de sustentar o sistema econômico e político internacional.

No entanto, em razão do problema dos "caronas", a potência hegemônica tende a pagar mais do que a sua parte nos custos de manter no longo prazo um bem público (Olson e Zeckhauser, 1966). Além disso, as vantagens econômicas auferidas por outros Estados podem ser desproporcionais, por causa da maior escala do mercado dessa potência. Por isso, considerada em conjunto (sem levar em conta interesses específicos), ela pode ter uma perda econômica ao abrir o seu mercado (Conybeare, 1985, p. 74). Com efeito, durante boa parte do período de pós-guerra, os Estados Unidos criaram e mantiveram uma economia internacional talvez desproporcionalmente mais vantajosa para outros países.

Mas é verdade também que a potência hegemônica pode explorar sua posição para "aplicar poder de modo a produzir um resultado mais favorável para si do que se não tivesse usado o seu poder" (Kindleberger, 1981, p. 245) – e o faz. Pode tornar-se coercitiva e tentar melhorar sua posição mediante o emprego de tarifas ótimas, da manipulação da moeda e outras interferências nas relações econômicas (Young, 1982). Como John Conybeare argumentou, "a

melhor política para a potência hegemônica consiste em aplicar restrições comerciais ótimas" e melhorar, assim, seus termos de comércio (Conybeare, 1985, p. 74). Esse argumento admite que maximizar os ganhos econômicos seja a maior prioridade da potência hegemônica. As possibilidades de revide e os efeitos negativos sobre as relações com os Estados amigos e os aliados políticos, assim como o seu compromisso ideológico com o liberalismo, inibem o uso dessa estratégia, mas à medida que o seu poder diminui a potência hegemônica é tentada cada vez mais a extrair vantagens da sua posição, como aconteceu com os Estados Unidos na década de 1980.

Durante a maior parte do século XIX, a Grã-Bretanha seguiu uma rota de autocontenção e, com freqüência, chegou a tomar ações contrárias a seus interesses econômicos imediatos. Na verdade, pode-se mesmo argumentar que os ingleses eram prisioneiros da sua ideologia liberal e, em conseqüência, sofreram economicamente. Eles poderiam ter adotado algumas medidas intervencionistas para deter ou pelo menos reduzir o ritmo do seu declínio econômico (Stein, 1984). Foi só nos anos 1930, e ao reagir à Grande Depressão, que começaram a subordinar seu internacionalismo liberal a objetivos mais estreitamente nacionalistas.

Quando os Estados Unidos criaram o sistema de Bretton Woods, de taxas de câmbio fixas, implementaram o Plano Marshall e assumiram a liderança nas negociações do Gatt sobre a liberalização comercial, agiram movidos pelo autointeresse esclarecido. Como outros países, os Estados Unidos tinham a ganhar com a redução das barreiras comerciais e econômicas. Pelo menos em meados dos anos 1960, e depois da implementação da Rodada Kennedy de reduções tarifárias, não há dúvida de que o país ganhou substancialmente com a liberalização, em razão de seus monopólios tecnológicos e da forte posição competitiva nos mercados mundiais. Ao mesmo tempo, devemos lembrar, no interesse da solidariedade da aliança, que durante a maior parte do período de pós-guerra os Estados Unidos toleraram a discriminação contra as suas exportações por parte da Europa e do Japão.

Na verdade, os Estados Unidos tinham razões ideológicas, políticas e estratégicas para favorecer uma economia mundial de cunho liberal; queriam promover seus valores em outros países, criar uma ordem internacional segura e fortalecer os laços políticos com seus aliados. Por duas décadas, depois da guerra, os Estados Unidos subordinaram muitos dos seus interesses econômicos paroquiais ao bem-estar econômico dos parceiros da aliança, em grande parte por motivos políticos e de segurança. Com algumas notáveis exceções, como a contenção econômica do bloco soviético ou a exigência de tratamento não discriminatório das empresas multinacionais norte-americanas, nos primeiros anos depois da guerra os Estados Unidos resistiram à tentação de exercer seu

poder econômico e político com objetivos nacionalistas. Na verdade, criaram uma economia internacional que oferecia grandes vantagens para outros países.

No fim dos anos 1960, porém, os Estados Unidos começaram a praticar políticas econômicas mais autocentradas e, por isso, denunciadas crescentemente pelos críticos estrangeiros (Strange, 1985c, p. 256). Começando com a escalada da guerra no Vietnã, e continuando com o governo Reagan, com seu maciço déficit orçamentário, os Estados Unidos exploraram sua posição hegemônica, ao liberar tensões inflacionárias e ao contribuir para a instabilidade econômica mundial. Embora certamente se possa acusar outros países por esse tipo de comportamento nacionalista, ao deixar de cumprir o que a comunidade internacional considerava ser responsabilidades da liderança, os Estados Unidos prejudicaram sua legitimidade como potência hegemônica (e portanto a aceitação do seu domínio). Na década de 1980, o governo de Washington tinha adotado políticas protecionistas, macroeconômicas e de outra natureza que podiam ser qualificadas como "uma hegemonia predatória", como disse Conybeare (Conybeare, 1985, p. 406). Com seu declínio relativo, os Estados Unidos começaram a transformar-se de potência hegemônica benévola em predatória, mudança que discutiremos no Capítulo 10.

Embora o sistema hegemônico proporcione certos bens coletivos para alguns Estados, ele tem características do clássico "dilema do prisioneiro". Em outras palavras, os Estados podem ter um estímulo para cooperar, mas têm igualmente um incentivo para agir de forma fraudulenta, aumentando, assim, sua vantagem relativa (Conybeare, 1984). Com o declínio da potência hegemônica, esses elementos conflitivos latentes ganham força, e nessa medida o modelo do "dilema do prisioneiro" passa a ser uma descrição aplicável ao sistema, em lugar do modelo dos bens coletivos. Surgem controvérsias a respeito do fato de uma nação poder ter acesso aos mercados estrangeiros sem dar reciprocidade ou adotar políticas macroeconômicas que prejudiquem outros países. O bilateralismo, as políticas discriminatórias e o nacionalismo econômico começam a suplantar o liberalismo.

Talvez o aspecto menos compreendido e mais controverso da teoria da estabilidade hegemônica seja o significado do declínio da potência líder no que concerne à abertura da economia internacional. A teoria não é determinista como dizem os seus críticos. O que ela afirma sobre a abertura e o fechamento dos mercados é que "de uma estrutura de comércio aberta é provável que resulte uma distribuição hegemônica do poder econômico potencial" (Krasner, 1976, p. 318), e que "a tendência para a destruição ou fragmentação do sistema aumenta muito com o declínio relativo [da potência hegemônica]" (Gilpin, 1975, p. 73). O que obviamente não impede uma continuada cooperação internacional no período "posterior ao da hegemonia" (para usar a frase de Keohane

[1984a]), *desde que* os interesses e os objetivos sociais das principais potências econômicas sejam congruentes (Ruggie, 1982, p. 384). A teoria não diz que a cooperação internacional é impossível na ausência de uma potência hegemônica. Para citar Kindleberger, o autor da teoria, alguns países poderiam

> assumir a tarefa de proporcionar liderança conjunta, acrescentando assim à sua legitimidade, compartilhando os custos e reduzindo o perigo de que sua liderança seja considerada cinicamente como um disfarce para política de domínio e exploração (1981, p. 252).

Mas o que a teoria afirma é a improbabilidade desse cenário, e que, com o declínio da potência hegemônica, será muito mais difícil preservar o regime liberal internacional (com ênfase no termo *liberal*).

Pelo menos nas suas formas menos sofisticadas, a teoria da estabilidade hegemônica tem-se inclinado a dar uma ênfase exagerada ao papel do Estado e ao dos fatores políticos na existência e no funcionamento da economia de mercado internacional. E tem dado pouca importância às ideologias motivadoras e aos fatores domésticos, às forças sociais e aos desenvolvimentos tecnológicos, assim como ao próprio mercado, na determinação dos resultados.[20] Os críticos a têm qualificado e avaliado como uma teoria geral da economia política internacional (Lake, 1984), tenha sido esta ou não a intenção dos seus proponentes. Esses críticos notaram corretamente a limitação do seu escopo, sua incapacidade de demonstrar uma forte associação do poder com os resultados e seu fracasso em prever quando e como agirá a potência hegemônica em determinadas circunstâncias (Keohane, 1984a, cap. 3).

Considero-a uma correção necessária à abordagem concentrada nos fatores econômicos das teorias da economia dual e do Sistema Mundial Moderno. A teoria de estabilidade hegemônica estabelece as condições políticas para a existência de uma ordem econômica internacional de cunho liberal e propõe a idéia de que o surgimento e o declínio de uma potência hegemônica são fatores importante das mudanças estruturais.

Os mecanismos da transformação estrutural

Como Max Weber, Karl Polanyi e outros nos ensinaram, as paixões religiosas, as instituições sociais e as condições materiais (recursos e tecnologia) motivam as pessoas e criam os limites e as oportunidades que condicionam as

[20] Devo a Joanne Gowa haver-me despertado para essa limitação importante da teoria da estabilidade hegemônica.

ações humanas. No Ocidente moderno, as ideologias do secularismo, do liberalismo e do nacionalismo, a expansão das sociedades democráticas e uma contínua revolução industrial levaram à emergência do mercado e do Estado nacional como os meios fundamentais para organizar a vida econômica e política. Contudo, como os marxistas e outros críticos do capitalismo muito apropriadamente nos lembram, essas formas sociais são o produto de forças históricas particulares que podem um dia sair de cena. A difusão das idéias socialistas, a crescente importância das sociedades não-ocidentais e não-liberais, assim como o desenvolvimento tecnológico, poderiam solapar uma dessas instituições, ou as duas. Não obstante, o mercado e o Estado estão bem enraizados na nossa era, e continuarão a ser no futuro previsível os fatores mais dinâmicos da sociedade contemporânea.

Dentro do contexto histórico de limites e oportunidades, o Estado e o mercado interagem para criar a estrutura da economia política internacional, ou seja, aqueles aspectos relativamente duradouros da economia mundial que incluem a divisão internacional do trabalho, a rede mundial de comércio e o sistema internacional monetário e financeiro, assim como as regras ou os regimes que governam essas atividades econômicas. Essas estruturas tendem a refletir tanto o poder dos atores como a presença das forças do mercado.

Ao longo de toda a história, essas estruturas foram criadas depois de guerras de grandes proporções, ou hegemônicas, as quais determinaram a hierarquia das nações. Como Wallerstein, Braudel e outros observaram, antes da era do Estado nacional as relações econômicas e políticas internacionais tendiam a ser caracterizadas pelas estruturas imperiais ou "impérios mundiais". No mundo moderno, as estruturas da economia política internacional têm decorrido primordialmente das ações de sucessivos Estados nacionais hegemônicos. Essas economias centrais – a Grã-Bretanha no século XIX e os Estados Unidos da América no século XX – usaram seu poder militar e econômico para estabelecer economias de mercado internacionais de cunho liberal (Gilpin, 1981).

Embora refletindo os interesses das economias dominantes, essas sucessivas estruturas econômicas e políticas criaram também oportunidades para o crescimento e a expansão de outras economias. À medida que passa o tempo, mudanças no ambiente social, na distribuição do poder econômico e militar, e nos interesses dos atores econômicos, modificam os fundamentos da estrutura. Atores que se beneficiariam com certas mudanças tentam reformar a antiga estrutura ou criar uma nova, o que altera o comércio, a moeda e outros aspectos da economia internacional e das suas normas. Os atores econômicos que teriam a perder com as mudanças, incluindo a potência hegemônica declinante, resistem a essas demandas ou procuram alterar a estrutura em benefício próprio. Esse conflito inevitável entre as potências ascendentes e

declinantes é resolvido, por fim, ou pela força ou mediante ajustes pacíficos que resultam em uma estrutura nova ou reformada, a qual reflete o novo quadro dos interesses nacionais e a nova distribuição do poder militar e econômico.

Subjacente ao mecanismo de mudança estrutural está o fato de que, embora o sistema de mercado promova o desenvolvimento econômico e político do mundo, ele o faz de forma desigual. Na verdade, o processo de crescimento econômico é desigual em vários aspectos. A taxa de desenvolvimento varia consideravelmente entre as regiões, e o *locus* primário do crescimento muda de país para país, de região para região. Os vários setores de uma mesma economia também crescem em diferentes taxas, e o setor de alto crescimento muda, de tempos em tempos, de indústrias tecnicamente menos avançadas para mais avançadas; em toda economia encontramos setores que lideram o crescimento, outros que o acompanham e outros ainda que perdem força. Além disso, a taxa de desenvolvimento é desigual ao longo do tempo; flutua entre períodos de lento a rápido crescimento. Em qualquer economia em crescimento essas três tendências básicas solapam a estrutura existente da economia política internacional e criam desafios que precisam ser enfrentados para que a economia mantenha sua estabilidade.

O desenvolvimento desigual das economias nacionais

Toda economia é uma estrutura hierárquica composta por um núcleo ou por núcleos dominantes e uma periferia dependente.[21] Seja uma cidade, região ou país, o núcleo é o polo de crescimento da economia e retira recursos (alimentos, matérias-primas e mão-de-obra) da periferia em troca de mercadorias, serviços e mercados. À medida que crescem a indústria e outras atividades econômicas, o núcleo se expande e incorpora ao sistema econômico uma periferia cada vez maior. Embora essa relação de interdependência varie muito, a divisão de trabalho entre o núcleo dinâmico e a periferia dependente é uma característica universal de todas as economias (Friedmann, 1972).

Esse processo de desenvolvimento tem duas conseqüências opostas em termos de distribuição da riqueza, do poder e das atividades econômicas. De um lado, temos o que Gunnar Myrdal denominou de *backwash* – a esteira deixada por um barco – e Albert Hirschman chamou de efeito de "polarização": o capital, a indústria e a atividade econômica tendem a concentrar-se no núcleo. De outro lado, opondo-se a esse efeito de aglomeração, há uma tendência para a "difusão" (Myrdal) ou o efeito de *trickling-down* – gotejamento.

[21] Os parágrafos que seguem foram adaptados de Gilpin (1975).

Em outras palavras, a riqueza e as atividades econômicas difundem-se do centro ou do pólo de crescimento para a periferia e distribuem-se em outros pontos nodais do sistema.[22] Como David Hume foi sem dúvida o primeiro a observar, e como depois dele os economistas passaram a acentuar, há uma tendência poderosa para que a indústria migre em busca de mão-de-obra mais barata e de recursos naturais abundantes.[23]

As tendências opostas de concentração e difusão têm pouca importância no modelo liberal de economia política. Além disso, em virtude da ausência de fronteiras políticas ou de outra natureza dentro das sociedades nacionais, essas tendências opostas não têm uma importância crucial naquelas sociedades. A despeito da possibilidade de deslocamentos temporários, os movimentos da mão-de-obra e do capital entre o núcleo e a periferia tendem a produzir nas sociedades nacionais um certo equilíbrio econômico e político, pois a força de trabalho desloca-se livremente da periferia para o núcleo, o capital move-se do núcleo para a periferia, igualando, assim, os salários e as taxas de juros. No campo internacional, contudo, em que fronteiras políticas separam o núcleo da periferia, o processo de concentração e de difusão tem implicações políticas profundas: libera energias poderosas de nacionalismo econômico, a princípio na periferia, depois possivelmente no núcleo.

A vantagem inicial do núcleo sobre a periferia reside na superioridade técnica e organizacional, uma vantagem que ressalta a divisão de trabalho entre as indústrias avançadas do núcleo e os produtores de matérias-primas da periferia, dotados de baixa tecnologia. Em conseqüência de sua liderança na inovação e de sua superioridade industrial, no comércio com seus parceiros, os termos de intercâmbio do núcleo tendem a ser favoráveis. A maior eficiência e, portanto, as taxas mais elevadas de lucro e de acumulação de capital são os motivos mais importantes do rápido crescimento econômico, da concentração de riqueza e de poder no núcleo. No curto prazo, portanto, se não há resistência política pelos Estados periféricos, os efeitos de polarização no núcleo tendem a predominar sobre o efeito de difusão no sentido da periferia.

No longo prazo, porém, a taxa de crescimento do núcleo tende a diminuir, e a localização das atividades econômicas tende a difundir-se para novos centros de crescimento situados na zona periférica. Por várias razões, como, por exemplo, o aumento do custo do trabalho e o declínio do retorno marginal sobre o investimento, o núcleo começa a perder seu dinamismo e a vantagem compe-

[22] Essa discussão deriva dos escritos de Hirschman (1958) e Myrdal (1971) sobre os aspectos espaciais do crescimento econômico.

[23] Sobre a tendência histórica da indústria para expandir-se geograficamente *vide* H. Johnson (1968). A referência a Hume deriva de um ensaio de Lewis (1957, p. 582). Como é óbvio, essas observações contrariam frontalmente as idéias da teoria da dependência.

titiva. Simultaneamente, a indústria difunde-se do núcleo para a periferia por meio dos mecanismos do comércio, do investimento e da transferência de tecnologia. Nesse processo de difusão, a periferia tem as "vantagens do seu subdesenvolvimento": mão-de-obra mais barata, instalações industriais mais novas, oportunidades de investimento em expansão (Gerschenkron, 1962). Em conseqüência, o antigo núcleo é eventualmente superado pelos novos núcleos de industrialização situados na antiga periferia como centros dinâmicos do sistema.

Como alguns autores têm observado, o crescimento e a evolução do sistema de mercado são, em grau considerável, um fenômeno de "fronteira".[24] O crescimento econômico é estimulado pela descoberta de novas fontes de alimentos e matérias-primas e pelo desenvolvimento de novos mercados na "fronteira", ou na periferia do sistema. Nas regiões previamente inexploradas, os lucros e os rendimentos monopolísticos tendem a ser mais altos do que nas regiões já desenvolvidas. Além disso, o progresso tecnológico e outras formas de inovação funcionam muitas vezes, por exemplo, com novos modos de transporte ou de comunicação, para abrir a fronteira econômica mediante a redução dos custos. Os marxistas tradicionais em particular têm levado em conta o fato de essa expansão contínua nas fronteiras periféricas revigorar o capitalismo ao mesmo tempo que desenvolve a região fronteiriça e cria novos competidores.

No entanto, a difusão das atividades econômicas e o processo de crescimento não ocorrem igualmente em toda a periferia. A distribuição das matérias-primas, a existência de capacidade empresarial e a rede de comunicações, assim como as políticas governamentais e outros fatores, favorecem certas áreas. As nações começam o seu desenvolvimento em diferentes épocas e crescem com taxas distintas; assim, a difusão dá-se desigualmente sob a forma de novas concentrações de riqueza e de poder econômico (Hawtrey, 1952, p. 70). Com o tempo, o que era uma parte indiferenciada da periferia passa a ser um autêntico pólo de crescimento, e pode mesmo transformar-se em um núcleo para continuar a difusão do desenvolvimento econômico.

Em uma economia global de cunho liberal esse processo desigual de crescimento das economias nacionais tem como resultado uma crescente diferenciação econômica e política dos Estados e cria uma hierarquia internacional de riqueza, poder e relações de dependência entre as economias emergentes do núcleo e as da periferia, dependendo das primeiras como as fontes principais do seu crescimento. Reações nacionalistas poderosas são estimuladas à medida que surgem novos centros de crescimento econômico e outras economias

[24] O crescimento econômico como um fenômeno fronteiriço é um tema freqüente da bibliografia histórica, relacionado de perto com a tendência expansionista do sistema de mercado. *Vide*, por exemplo, os muitos textos de William McNeill sobre os modelos históricos. Di Tella (1982) analisa sistematicamente o tema.

declinam. Estados individuais e interesses econômicos tentam contrapor-se e canalizar as forças econômicas.

Com efeito, o nacionalismo econômico cresce na periferia como uma medida de proteção contra as forças do mercado que, a princípio, concentram a riqueza e depois dividem a economia internacional em um núcleo avançado e em uma periferia dependente. O nacionalismo econômico reflete o desejo da periferia de possuir e controlar um núcleo industrial independente no qual se localizam riqueza, carreiras atraentes e poder. Seu objetivo é transformar a divisão internacional do trabalho por meio da industrialização e converter a nação periférica em um núcleo industrial com relativa independência. À medida que a industrialização se difunde pela periferia e cria novas fontes de competição, o núcleo pode tornar-se protecionista em uma tentativa de reduzir ou paralisar seu declínio industrial.

Em razão da superioridade industrial inicial e das vantagens competitivas do núcleo, quanto mais tardia a industrialização da periferia maior o esforço necessário para criar indústrias viáveis e para penetrar nos mercados mundiais. Há necessidade de uma forte autoridade nacional, a qual compense as forças do mercado, pois estas tendem a concentrar no núcleo a riqueza, a atividade econômica e o poder. Embora a difusão do crescimento, assim como a concentração da riqueza, possa ser explicada em grande parte pelas forças do mercado, a existência de uma autoridade política centralizada ou de um Estado forte contrabalança o poder econômico dos centros existentes, bem como a tendência centralizadora das forças do mercado; essa é uma condição necessária para que a difusão se dê à taxa desejada pela periferia.

No entanto, uma vez iniciado o processo de industrialização, os países que custaram mais a encetá-lo têm a "vantagem do atraso" já mencionada, a qual eventualmente os habilita a ultrapassar a taxa de crescimento do país que tem a liderança industrial. Com o uso de técnicas mais avançadas e mais eficientes, e ao aproveitar as lições aprendidas com as economias já industrializadas, os países retardatários alcançam os que começaram antes e podem mesmo superar os líderes industriais e alterar o centro do poder econômico mundial e, naturalmente, o equilíbrio internacional do poder militar.

À medida que as atividades industriais e econômicas se difundem pelo mundo, abarcando novos centros de poder econômico na periferia, o núcleo original (ou os núcleos) sofre uma pressão competitiva cada vez maior. Com salários relativamente altos e indústrias de crescente ineficiência, suas exportações são deslocadas dos mercados mundiais pelos produtos menos caros de outros países. Cada vez menos as indústrias competitivas começam a perder o mercado interno, liberando dentro da economia em declínio do núcleo forças poderosas de protecionismo, forças estas que defendem as indústrias ameaçadas

e a posição daquelas economias dentro do sistema. Em conseqüência, a economia mundial liberal ameaça fragmentar-se em nações ou blocos econômicos regionais que competem entre si.

O processo de desenvolvimento desigual aqui descrito pode ser caracterizado assim: durante a fase inicial de uma economia mundial interdependente, o efeito de polarização predomina sobre o efeito de difusão. Com o tempo, porém, em razão do aumento da eficiência na periferia e das crescentes "deseconomias" no núcleo, a difusão sobrepuja a polarização. Certas economias periféricas crescem e se industrializam mais rapidamente do que o núcleo. À medida que isso acontece, intensifica-se a competição entre economias periféricas ascendentes e economias do núcleo declinantes, o que ameaça a estabilidade do sistema econômico liberal.

O crescimento e o declínio dos setores mais importantes

Outra característica do crescimento econômico é o fato de vários setores da economia crescerem com taxas diferentes; o processo de crescimento econômico não é homogêneo. Em toda economia, seja regional, seja nacional, seja internacional, há setores que se expandem rapidamente e que lideram e regulam o restante da economia; setores relativamente estagnados, os quais sobrevivem em uma situação geral de equilíbrio; e setores declinantes, antigos setores de crescimento que passaram a agir como freios para o resto da economia. Uma economia de mercado desenvolve-se por meio de mudanças sucessivas, produzidas pelo que Joseph Schumpeter denominou de processo de "destruição criativa" (Schumpeter, 1950).

Subjacente a esse fenômeno de crescimento setorial desequilibrado, há, no mundo moderno, a lei do crescimento ou atraso industrial – o que chamaremos subseqüentemente de "ciclo de produtos".[25] Descrito pela primeira vez por Simon Kuznets (1930), o modelo de desenvolvimento da inovação industrial significativa segue uma curva logística, em S. O período inicial é de rápido crescimento, caracterizado por aumentos quantitativos na produção e por aperfeiçoamentos qualitativos na tecnologia; surgem indústrias secundárias e terciárias, as quais irradiam crescimento por toda a economia. Com o tempo, porém, o impulso de inovação diminui e a indústria perde força como geradora de taxas elevadas de lucros, de emprego e salários. Por fim, a indústria existen-

---

[25] Sobre a lei do crescimento ou atraso industrial *vide* Kuznets (1930, cap. 1). Essa idéia é básica para o conceito de ciclo de produção. Boa parte dos argumentos desenvolvidos nessa seção focaliza esse conceito.

te reduz-se e é deslocada por novas indústrias de rápida expansão, o que dá início ao segmento ascencional da curva. Tecnologias industriais crescentes e declinantes caracterizam a economia dinâmica e afetam de forma significativa a sua política (Kurth, 1979).

A partir da Revolução Industrial a causa mais importante do crescimento econômico tem sido uma série de inovações tecnológicas que abriu novas oportunidades para o investimento e para a expansão econômica. Um novo produto, um processo industrial mais eficiente ou um novo meio de transporte representam um forte estímulo a um setor particular da economia. Com o tempo, porém, a expansão dessas inovações "que marcaram época" – para empregar a expressão de Kuznets – começa a perder terreno, provocando um declínio no retorno marginal dos investimentos e seu deslocamento para outros setores expansivos (Kuznets, 1966, p. 5).

A história da economia mundial nos últimos duzentos anos é marcada pela liderança de uma sucessão de setores econômicos. Essas áreas crescentes e decrescentes da atividade econômica têm sido responsáveis pelo processo de desenvolvimento; elas definem as várias fases de uma revolução industrial contínua e remodelam também a paisagem política. Avanços técnicos no uso do vapor, na metalurgia do ferro e na fabricação de têxteis impulsionaram o crescimento econômico e resultaram na preeminência industrial da Grã-Bretanha. Subseqüentemente, o desenvolvimento da estrada de ferro e a abertura de novas terras no continente americano e nas outras "terras de colonização recente" deram um grande estímulo aos investimentos e ao crescimento econômico. Na parte final do século XIX e no século XX, novos métodos de organização industrial, e as tecnologias do aço, da eletricidade e dos químicos, baseadas na pesquisa científica, dirigiram o processo de crescimento, em especial nas duas potências industriais emergentes, na Alemanha e nos Estados Unidos. Em meados do século XX, e durante a época da hegemonia norte-americana, os bens de consumo duráveis, o automóvel e as indústrias baseadas no petróleo orientaram a economia mundial. Nas últimas décadas do século XX, as novas tecnologias de eletrônica, de informática e de comunicações, além dos chamados setores de serviços, estão trazendo mudanças importantes para a estrutura do sistema econômico e político internacional.

No modelo econômico liberal esse processo de crescimento setorial heterogêneo e de mudança estrutural realiza-se de forma relativamente suave. Os setores situados na parte mais íngreme da curva crescem rapidamente e absorvem os recursos produtivos (trabalho, capital e terra) liberados pelos setores em declínio. Outros se encontram no topo da curva e deixam de ser fontes de crescimento contínuo. Outros ainda estão descendo curva, a declinar e a liberar recursos que poderão alimentar os setores em expansão. Embora o cres-

cimento desagregado dos vários setores seja heterogêneo, em conjunto, a economia continua a crescer, o que assegura, assim, uma taxa firme de emprego, de lucros e de higidez econômica.

No mundo real, porém, esse processo nada tem de suave. Normalmente há conflitos intensos entre os setores no acesso aos recursos e aos mercados. Nos setores em declínio, o trabalho e o capital resistem ao deslocamento pelo trabalho e capital dos setores em expansão, propõem políticas protecionistas e nacionalistas. A conseqüência é o conflito político pelo controle da política econômica. Uma tensão política especialmente aguda quando o setor em expansão está em um país e o setor declinante em outro. Em um mundo de Estados nacionais e fronteiras políticas, o capital e, em especial, o trabalho não podem migrar facilmente para encontrar emprego. Em conseqüência, surgem conflitos entre os Estados à medida que estes procuram promover suas indústrias em expansão ou proteger as que declinam.

Um objetivo importante dos Estados modernos é ser o *locus* dos setores em crescimento da economia internacional; aspiram a ser fontes de inovação tecnológica, adquirindo, assim, superioridade industrial sobre as outras sociedades. A posse de um monopólio tecnológico nos setores em expansão da economia mundial permite que um Estado extraia "renda tecnológica" das outras economias do sistema. Na linguagem da economia contemporânea, com ou sem argumentos todo Estado deseja ficar o mais perto possível do lado inovador do "ciclo produtivo", em que, segundo se acredita, está situado o maior "valor adicionado".[26]

Conforme Schumpeter argumentava na sua *Teoria do desenvolvimento econômico*, os lucros e as taxas elevadas de retorno do investimento devem-se à existência de um monopólio (Schumpeter, 1961). Em um sistema de competição perfeita não existiria o lucro. Os lucros monopolísticos tendem a ser mais altos nos setores em expansão da economia, antes que uma vantagem tecnológica inicial se difunda pelos competidores. Pode-se aplicar também aos Estados a observação de Smith, segundo a qual todo comerciante aspira a ser monopolista para se beneficiar da renda ou dos lucros derivados dessa situação. Assim, a competição entre os Estados em busca do crescimento e dos setores de maior valor adicionado é um aspecto importante da dinâmica da economia política internacional. E um dos seus temas fundamentais é a localização global dessas atividades.

Embora essas sejam tendências que sempre existiram, elas tornaram-se mais intensas e significativas em razão da maior difusão tecnológica e das resultantes mudanças no campo das vantagens comparativas. Nesse mundo

[26] Dixit (1985, p. 22-23) apresenta uma boa discussão do conceito de "valor adicionado" ou sobrelucro, e sua utilidade.

mais dinâmico os setores econômicos pioneiros são destruídos com uma rapidez cada vez maior, o que impõe ao capital e ao trabalho custos penosos de adaptação. Quando esse processo de mudança e ajuste econômico atravessa as fronteiras nacionais, como tem acontecido nas últimas décadas do século XX em conseqüência do notável aumento da capacidade competitiva do Japão, o desaparecimento das indústrias em declínio e a criação de novos setores dinâmicos têm efeitos políticos intensos.

Variações do crescimento econômico no longo prazo

Em toda a história da economia mundial o crescimento econômico da Idade Moderna tem sido verdadeiramente notável. Ao longo de vários séculos, houve um aumento maciço e prolongado na renda agregada *per capita*. Como afirmam os liberais, a economia mundial seguiu uma trajetória de crescimento ascendente e linear. No entanto, esse processo foi desigual no tempo como também nas diversas regiões e nos vários setores da economia; e o fenômeno do crescimento cíclico tem tido efeitos políticos importantes.

Para os economistas as diferenças na taxa de crescimento são um fato incontroverso. Os estudiosos dos ciclos econômicos identificaram um certo número de modelos cíclicos, como o de Kitchin (cerca de três anos), de Juglar (cerca de nove anos) e, mais sujeito a dúvidas, o de Kuznets (aproximadamente vinte anos).[27] O economistas têm opiniões diferentes a respeito das causas e da dinâmica desses movimentos cíclicos. Por exemplo, os tipos de choque que levam o sistema econômico a se afastar do seu crescimento equilibrado e os fatores que explicam a falha subseqüente que impede um rápido reajuste, com o retorno a um estado de crescimento equilibrado. Os economistas discordam também a respeito da possibilidade de controlar os ciclos por meio da política fiscal ou monetária.

Uma questão mais controvertida e mais importante para a economia mundial é a alegada existência de ciclos longos de expansão e contração. Sugeridas inicialmente, com projeção internacional, pelo economista soviético N. D. Kondratieff, nos anos 1920 e posteriormente incorporadas às teorias do ciclo de comércio de Joseph Schumpeter e outros, essas "ondas longas" ou "ciclos de Kondratieff" durariam aproximadamente cinqüenta anos. Relegada ao lixo intelectual pelos economistas liberais, motivo de embaraço para a maioria dos marxistas, a teoria dos longos ciclos teima em sobreviver.[28]

---

[27] Lewis (1978b, p. 19) resume os vários tipos de ciclo econômico.

[28] O ressurgimento dessa teoria, nos anos 1970, motivou muitos trabalhos publicados por estudiosos marxistas e de outra filiação. Van Duijn (1983) discute amplamente a teoria. Em meados dos anos 1980, essas idéias tinham novamente recuado do primeiro plano.

De acordo com essa hipótese, os ciclos longos são uma característica inerente da economia mundial. O mundo teria experimentado vários ciclos de Kondratieff desde a Revolução Industrial do fim do século XVIII. Entre 1788 e 1815 teria havido uma fase de expansão, com preços crescentes, seguida por outra fase de contração, e preços cadentes, entre 1815 e 1843. O período de 1843 a 1873 foi de expansão, mas depois da Grande Depressão de 1873 houve uma queda de crescimento e de preços até 1897. Teve início, então, outro ciclo de expansão, o qual continuou até o colapso econômico da Grande Depressão. A recuperação, que começou no fim dos anos 1930 e na década de 1940, levou à expansão sem precedentes dos anos 1950 e 1960. A partir de 1973, a economia mundial tem-se caracterizado pela contração e, até a década de 1980, por preços crescentes. Assim, os defensores dos ciclos de Kondratieff acham que a história econômica mundial é marcada por altas e baixas periódicas, com a separação de cerca de cinqüenta anos entre cada dois cumes de expansão.

O próprio Kondratieff associava as guerras mais importantes com as flutuações cíclicas da economia, e alguns cientistas sociais contemporâneos foram mais adiante, ao propor uma vinculação determinante e sistemática entre os ciclos econômicos de longo prazo e o que eles identificam como ciclos de grandes guerras e de liderança política mundial.[29] É uma idéia interessante, mas essa relação causal não foi comprovada adequadamente. No entanto, no mínimo, a existência de uma liderança comum do tipo "liberal" facilita a estabilidade e o crescimento da economia mundial, como sugere a teoria da estabilidade hegemônica; além disso, não há dúvida de que a saúde econômica da potência hegemônica e, de modo geral, da economia mundial está intimamente relacionada (*vide* adiante). No momento, porém, com a própria existência das "ondas longas" sujeita a debate, essas teorias ainda mais ousadas que associam os ciclos econômicos e políticos devem ser vistas com uma certa reserva.[30]

Embora poucos economistas neguem o fato de a economia do mundo vir experimentando a alternância de longos períodos de rápido crescimento e crescimento relativamente lento (ou nulo), a maioria discorda da interpretação de que esses ciclos representam um fenômeno regular (Maddison, 1982, p. 72). Os céticos comentam que há poucos casos de flutuações importantes para admitirmos a existência de um movimento cíclico; em outras palavras, que não há um número suficiente de pontos sobre a curva para apoiar qualquer generalização. Mais importante ainda, na ausência de um mecanismo identificável para explicar períodos sucessivos de expansão e contração, é de presumir que eles se devam a eventos irregulares; ou seja, o que parece uma característica

[29] Modelski (1978) apresenta uma discussão sistêmica da relação entre as ondas de longa duração e o desenvolvimento político.

[30] *Vide* em Levy (1985) e Gilpin (1986) uma avaliação dessa teoria.

ondulatória inerente e endógena ao processo de crescimento econômico na verdade tem por causa uma variedade de eventos exógenos, políticos e de outra natureza. Finalmente, na medida em que se possa afirmar qualquer regularidade, ela é primordialmente um fenômeno relacionado com os preços, o qual pode ou não revelar o que se passa no nível dos fenômenos reais – por exemplo, no emprego e na produção agregada.

No entanto, até mesmo os críticos acreditam que certas conclusões podem ser válidas a respeito dessas alegadas ondas de longa duração. Eles concordam em que a economia mundial tem experimentado uma série de períodos alternados de preços ascendentes ou cadentes, cujas razões não são bem compreendidas. Reconhecem também que os períodos de preços em ascensão tendem a ser associados com uma rápida expansão econômica; e os de preços em queda com a contração econômica. Observam, contudo, que, mesmo neste último caso, a tendência geral tem sido para que o crescimento persista, embora atenuado. Portanto, ainda que a evidência não confirme a hipótese de um ciclo de Kondratieff, com cinqüenta anos, ela sugere a existência de períodos alternados de preços ascendentes e cadentes, com taxas mutáveis de desenvolvimento econômico.

Ainda que as ondas de longa duração sejam meramente fenômenos relacionados com os preços, sem conexão com os fenômenos "reais" da economia, a flutuação de preços pode ter (e tem) um impacto profundo sobre a sociedade interna e internacional. Períodos prolongados de inflação e de deflação redistribuem a renda pelas classes sociais e podem gerar descontentamento social e político. As mudanças nos preços relativos afetam também os termos de intercâmbio entre produtos agrícolas e industriais. Por exemplo: a queda dos preços entre 1873 e 1897, que criou dificuldades para muitos agricultores, operários e certos setores industriais, estimulou o nacionalismo econômico e um recuo global do livre comércio. Em razão do nível elevado de interdependência econômica global e da vulnerabilidade das economias nacionais a mudanças na economia mundial, essas vicissitudes transmitem choques ao longo de todo o sistema, o que produz importantes deslocamentos políticos e econômicos.

Além disso, várias das "baixas" da economia representaram de fato uma redução de ritmo, pelo menos momentânea, do motor do crescimento econômico. Embora possa ser uma simples coincidência que essas expansões e depressões tenham ocorrido com intervalos aproximados de cinqüenta anos, é importante reconhecer que três recessões importantes no século XIX – depois de 1873, a Grande Depressão dos anos 1930 e a que começou em 1973 – tiveram conseqüências significativas para as relações internacionais. Não há dúvida, assim, de que a recessão de 1873 contribuiu para a rápida difusão do nacionalismo econômico, das rivalidades comerciais e dos conflitos imperialistas. A Grande Depressão, que promoveu Hitler e outros ditadores, foi um fator importante da

Segunda Guerra Mundial. E a redução do crescimento econômico, no fim do século XX, novamente provocou tensões nas relações políticas globais. Em suma, a transmissão dessas recessões, como de outras mudanças econômicas irritantes em toda a economia mundial interdependente, levou alguns países a optar pelo isolamento econômico, de modo a proteger-se, e estimulou também os antagonismos nacionalistas.

A periodização dessas longas flutuações da atividade econômica é um esforço na melhor das hipóteses de valor discutível, dada a escassez de dados confiáveis. Uma das tentativas mais notáveis e úteis é a de Arthur Lewis. Ele calculou que durante os últimos 150 anos a economia mundial experimentou vários períodos alternados de crescimento excepcional, bom e péssimo (Lewis, 1984, p. 15. *Vide* a este propósito a Fig. 1). Houve dois períodos de crescimento extraordinário (1853-1873 e 1951-1973); dois períodos de bom crescimento (1873-1913 e 1973 até o presente); e um período de crescimento péssimo (1913-1951), em uma era que viu duas guerras mundiais e uma depressão severa. Essa periodização é muito interessante do ponto de vista da teoria da estabilidade hegemônica (*vide* uma interpretação diferente em McKeown, 1983).

FIGURA 1

Desenvolvimento econômico e hegemonia política

FONTE: Adaptado de W. Arthur Lewis, *The Rate of Growth of the World Economy* (Taipei: The Institute of Economics, Academia Sinica, 1984), p. 15.

Embora as conexões causais sejam pouco claras, e possam ser contestadas, vale notar que os períodos de crescimento extraordinário coincidiram com

as eras de hegemonia britânica e norte-americana, e que os períodos de crescimento mais moderado, embora ainda bom, coincidiram com o declínio dessas duas hegemonias. Quanto ao período de crescimento péssimo, correspondeu ao interregno entre essas duas eras de liderança hegemônica. Quaisquer que sejam as relações causais, existe certamente uma forte associação entre as taxas relativas de crescimento econômico global e a estrutura política mundial.

Conforme Lewis observa, os períodos de crescimento extraordinário têm três características importantes. Em primeiro lugar, são épocas em que muitos países adotam as inovações tecnológicas dos setores pioneiros do crescimento econômico mundial, e procuram alcançar as economias mais avançadas. Assim, por exemplo, durante o período de rápido crescimento entre 1853 e 1873, a Europa continental, os Estados Unidos e o Japão adotaram as tecnologias que a Inglaterra tinha inovado durante a primeira fase da Revolução Industrial: têxteis, fundição de ferro, ferrovias e navegação a vapor. No período seguinte de crescimento rápido, a Europa e o Japão passaram a liderar o mundo em desenvolvimento econômico ao adotar tecnologias desenvolvidas pelos Estados Unidos durante o período de entreguerras: automóveis, eletricidade, bens de consumo durável, fibras sintéticas, telefones e aviões. Na verdade, a "americanização" da Europa e do Japão e sua conversão em sociedades de consumo de massa foram fatores importantes para o período de crescimento rápido do pós-guerra.

Um segundo aspecto desse fenômeno de alternância de períodos de crescimento mais lento e mais rápido é o de que os períodos de maior intensidade são precedidos por fases de menos vigor e pela acumulação de atraso científico e tecnológico. Nas palavras de A. C. Pigou, "há evidência de que em períodos de menor crescimento os recursos técnicos e os aperfeiçoamentos se acumulam na esfera do conhecimento, mas não são explorados antes que os tempos melhorem" (citado em G. Clark, 1937, p. 39). Ao período inicial de crescimento extraordinário seguiu-se uma era de fome, de distúrbios sociais e de revolução, nos anos 1840 – uma fase de depressão nos investimentos. No período seguinte sucedeu uma série de desastres: duas devastadoras guerras mundiais e uma grande depressão foram responsáveis tanto por uma demanda reprimida como por um grande número de tecnologias e de oportunidades de investimento não utilizadas, as quais levaram ao período de crescimento em todo o mundo no pós-guerra.

Uma terceira característica desses períodos de crescimento extraordinário é o fato de eles serem marcados por um movimento favorável ao livre comércio, sob a liderança da economia hegemônica. Precedendo os surtos do comércio mundial, tem havido períodos de rápida industrialização. O repúdio das chamadas *Corn Laws*, em 1846, testemunhou o lançamento de uma era de livre comércio pela Inglaterra, que se estendeu até o ressurgimento do naciona-

lismo econômico, nos anos 1870. Em decorrência, em boa parte, das iniciativas norte-americanas, nas décadas de 1950 e 1960 o comércio internacional expandiu-se ainda mais rapidamente do que as economias nacionais. Os dois períodos de interdependência crescente das economias nacionais parecem ter sido causados pelo aumento da prosperidade. Não há dúvida de que o crescimento econômico encoraja a expansão da interdependência, tanto quanto a interdependência promove o crescimento econômico ou mais ainda, mas a relação entre desenvolvimento e interdependência é obviamente cíclica.

Eventualmente, o esforço para alcançar o nível de produção e tecnologia dos países mais avançados e a redução da taxa global de crescimento econômico estimulam as forças do nacionalismo econômico, e a interdependência passa a ser desafiada pelo aumento do protecionismo comercial. Embora alguns países em particular continuem a desfrutar de taxas importantes de desenvolvimento, como aconteceu com a Alemanha e os Estados Unidos na segunda metade do século XIX, e com o Japão e algumas outras economias na década de 1980, a taxa global de crescimento declina até que surjam novos estímulos à economia e apareça uma nova liderança econômica. A era do crescimento econômico extraordinário, que terminou com o declínio da hegemonia britânica no fim do século XIX, só se renovou quando surgiram novas fontes de crescimento, no período da hegemonia norte-americana, na década de 1950.

Em resumo, embora não possa haver um modelo regular, sistêmico e cíclico de expansão e contração, a economia mundial moderna de fato tem sofrido uma experiência traumática a cada cinqüenta anos, e mostra fases alternadas de crescimento mais e menos rápido. Essas flutuações têm afetado especialmente o nível de preços; em alguns casos, porém, têm provocado mudanças significativas na produção e na taxa de desemprego. Além disso, essas mudanças erráticas têm sido fenômenos globais. Ao originar-se nas economias centrais, seus efeitos são transmitidos por meio do mecanismo do mercado e pelos vínculos da interdependência econômica até as extremidades do planeta, o que abala as economias nacionais e joga umas contra as outras, à medida que cada país procura se proteger contra essas forças destrutivas. Os períodos de expansão e de contração têm sido associados também com os de mudanças profundas na estrutura do sistema econômico e político internacional.

Várias teorias importantes e conflitantes têm sido propostas para explicar essa alternância de períodos de crescimento mais e menos rápido.[31] Todas encontram respaldo em certos fatos, mas nenhuma delas é perfeita. No entanto, como elas iluminam a dinâmica do sistema de mercado internacional, vamos examinar algumas delas nos parágrafos seguintes. Quanto à teoria marxista

[31] Hansen (1964) contém uma ampla discussão dessas teorias.

sobre as crises do capitalismo, não a discutiremos aqui, porque já a estudamos anteriormente.[32]

Uma dessas teorias afirma que as flutuações econômicas estão associadas de perto com as guerras de maior dimensão. Embora haja várias versões dessa hipótese, uma das mais importantes é a que diz serem os ciclos longos causados pela preparação dos países para a guerra e pelas conseqüências dos conflitos. Segundo esse ponto de vista, os longos períodos de preços em alta de expansão econômica são provocados pelas despesas governamentais associadas com a preparação bélica. Depois da guerra, o corte dos gastos militares e os difíceis ajustes à redução do estímulo keynesiano, representado pelo orçamento militar, trazem uma fase de contração. Portanto, as "ondas longas" estariam relacionadas intimamente com o estímulo fiscal derivado das grandes guerras hegemônicas da história moderna.

As provas apresentadas para sustentar essa teoria são inconclusivas e contraditórias. Não há dúvida de que a primeira "onda de longa duração", com sua fase expansiva (1788-1815), e a subseqüente contração (1815-1843), foi uma conseqüência das guerras napoleônicas. As despesas militares e os ajustes no período de paz foram fundamentais para a sorte econômica dessa época. Os orçamentos militares tiveram particularmente o efeito de estimular o desenvolvimento das inovações tecnológicas da Revolução Industrial, bem como a expansão excessiva da indústria durante as guerras; quando estas terminavam, seguia-se a fase recessiva do ciclo econômico, em razão da perda desse estímulo. No entanto, durante a maior parte do século XIX e a primeira parte do século XX, o vínculo entre os gastos militares e a atividade econômica era menos forte. Depois de 1936, os preparativos para a guerra voltaram a agir como estímulo. O período de expansão imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial não se relacionou com os gastos militares. A Guerra da Coréia proporcionou um certo estímulo econômico, como também a Guerra do Vietnã, mas depois desta última o que tivemos foi uma contração e também uma inflação elevada. De modo geral, pode-se concluir que a preparação para a guerra pode sim exercer um estímulo de demanda keynesiano, desde que existam oportunidades de desenvolvimento e de investimento em inovações tecnológicas passíveis de exploração, ou a disponibilidade de novos recursos. Além disso, ao terminar, as guerras longas normalmente causam sérios problemas econômicos. Portanto, é muito difícil provar a existência de qualquer vinculação necessária e sistêmica entre a guerra e a atividade econômica.

Uma segunda teoria das "ondas longas" (aplicável primariamente ao século XIX) as associa às mudanças na oferta efetiva do ouro monetário e ao aumento

[32] Joshua Goldstein (1985) estuda as principais teorias das crises capitalistas.

do volume do comércio. Descobertas fortuitas de ouro, como a da Califórnia, nos anos 1840, deram um estímulo monetário à economia, e acredita-se que o aumento da oferta de ouro desde meados do século XIX até 1913 tenha provocado um aumento no nível dos preços e uma era de expansão econômica. Mas esse raciocínio é muito difícil de sustentar; na melhor das hipóteses, o ouro serviu como um estimulante em conseqüência de fatores favoráveis "reais", como a existência de oportunidades de investimento e dos termos de intercâmbio favoráveis para as economias desenvolvidas. Dessa perspectiva, a política monetária expansionista dos Estados Unidos, depois da guerra, tem sido um fator importante na sustentação de uma taxa elevada de crescimento da economia.

Segundo uma terceira teoria, o movimento dos preços agrícolas e das matérias-primas é o principal responsável pelas ondas de longa duração. A escassez de alimentos, por exemplo, aumenta a pressão inflacionária, enquanto o excesso é deflacionário.[33] O período entre 1873 e 1896 foi marcado por depressão na agricultura, seguida por uma era de prosperidade agrícola (1896-1920) e mais tarde por dificuldades adicionais, nas décadas de 1920 e 1930. Não há dúvida de que a "estagflação" dos anos 1970 foi provocada e agravada pela rápida elevação dos preços da energia e dos alimentos. Os excessos e as carências na oferta afetam de forma dramática os termos de intercâmbio entre os setores primário e industrial. Como veremos adiante, na década de 1970 o crescimento econômico foi muito limitado pelas restrições da oferta. Por outro lado, em meados dos anos 1980, a queda nos preços do petróleo e o excesso de capacidade em muitos produtos básicos estiveram associados à recessão global.

Do ponto de vista deste livro, as teorias mais interessantes focalizam o investimento de capital e a inovação tecnológica. Uma teoria sustenta que os ciclos de longa duração surgem em conseqüência do investimento excessivo e da depreciação dos bens de capital, tais como as ferrovias e as instalações industriais; outra os atribui à concentração das inovações mais importantes em determinados setores e em momentos particulares (Joshua Goldstein, 1985). Embora essas teorias tenham em comum a tese de que as inovações estimulam o investimento, enfatizaremos aqui a segunda.

De acordo com uma teoria formulada por Knut Wicksell, Joseph Schumpeter e outros, os ciclos econômicos são causados pela abundância ou pela escassez relativa das oportunidades de investimento. As fases de expansão econômica são devidas ao desenvolvimento de inovações tecnológicas e de outra natureza, assim como à descoberta de novos recursos que proporcionam uma base para o crescimento do investimento real. Durante esses períodos de expansão, o

---

[33] Rostow (1978) discute a relação entre os preços dos produtos básicos e as flutuações econômicas.

ritmo do progresso tecnológico e a difusão das inovações para as economias em desenvolvimento são maiores do que o habitual. Assim, os períodos de expansão são decorrentes da explosão de novas tecnologias revolucionárias e das oportunidades de investimento que varrem e transformam toda a economia mundial.

Quando se esgotam essas possibilidades, resultantes de progressos tecnológicos revolucionários ou da descoberta de novos recursos, caem as taxas de investimento real e de crescimento econômico, tendo início uma era de desenvolvimento diminuído. Embora o crescimento se reduza, geralmente a renda real continua a subir, em virtude dos níveis mais elevados de produtividade alcançados no período precedente e dos aperfeiçoamentos tecnológicos marginais, os quais continuam. Nesse período menos ativo, o investimento declina, mas o progresso econômico geral persiste, embora em ritmo mais lento: o período que começou em 1973 é característico.

Subjacente a essa teoria está a premissa de que as inovações tecnológicas importantes tendem a se concentrar no tempo e no espaço. Embora o progresso genérico da tecnologia seja incremental e contínuo, essa teoria sustenta que as inovações revolucionárias, que aceleram o ritmo do desenvolvimento econômico e impulsionam a economia em novas direções, tendem a concentrar-se. Por exemplo: a inovação do automóvel, e a conseqüente necessidade de construir auto-estradas, promoveu investimentos nas indústrias do aço, do petróleo, do cimento, etc. A forma das cidades, a base industrial da economia e até a paisagem foram transformadas. Essa tendência aglutinadora das tecnologias revolucionárias e seus efeitos secundários em toda a economia seriam as causas das grandes flutuações da economia mundial e da reestruturação sucessiva das atividades produtivas.

Assim, segundo essa teoria, o primeiro período registrado de expansão econômica (1788-1815) resultou da Revolução Industrial e das suas tecnologias revolucionárias nos setores dos têxteis, do carvão e do ferro. A fase subseqüente de contração (1815-1843) foi marcada pelo reajuste, enquanto essas tecnologias eram incorporadas ao sistema econômico. O segundo período de expansão (1843-1873) baseou-se alegadamente no que Schumpeter chamou a "ferroviação do mundo" e a abertura de novas terras, especialmente na América do Norte.[34] Seguiu-se o forte declínio na parte final do século (1873-1897), quando um novo conjunto de inovações nas indústrias elétrica, química e automobilística trouxe a boa fase dos anos que precederam a Primeira Guerra Mundial (1897-1913). A eletrificação e a motorização do mundo ocidental foram retomadas na década de 1920, para ser interrompida pela Grande Depressão. De-

[34] Essa discussão baseia-se, em parte, em Schumpeter.

pois da Segunda Guerra Mundial, às indústrias mencionadas juntaram-se a eletrônica, a aeronáutica e outras, para alimentar o surto de investimento dos anos 1950 e 1960. A exaustão das possibilidades de crescimento dessas tecnologias e o aumento do custo da energia foram em parte responsáveis pela queda das taxas de crescimento nos anos 1970.

Além do fato de as inovações tecnológicas tenderem a concentrar-se em períodos determinados, elas tendem também a ocorrer em determinadas economias. Assim, as tecnologias inovadoras da Revolução Industrial, no primeiro período de expansão, concentradas nos setores dos têxteis, das máquinas a vapor e da siderurgia, estavam localizadas principalmente na Grã-Bretanha. A estrada de ferro e a mecanização da produção, as quais alimentaram o segundo período expansivo, desenvolveram-se principalmente na Grã-Bretanha, na França e na Alemanha. Na época da terceira expansão, os líderes nas tecnologias da eletricidade, dos químicos e dos automóveis foram a Alemanha e os Estados Unidos; e na expansão posterior à Segunda Guerra Mundial, o Japão juntou-se aos Estados Unidos. Se continuar esse modelo de lideranças nacionais que crescem e declinam na inovação tecnológica, o Japão deverá ser o próximo *locus* da revolução tecnológica.

A concentração das inovações tecnológicas no espaço e no tempo ajuda a explicar tanto a desigualdade de crescimento entre os países como a ascensão e o declínio das hegemonias. A potência hegemônica inovadora transforma-se no centro da economia internacional e, como a economia mais eficiente e competitiva, tem um estímulo poderoso para encorajar e manter as regras de uma economia mundial aberta e liberal. À medida que perde também sua liderança inventiva, perde também a capacidade de manter essa situação e pode mesmo recuar e adotar o protecionismo comercial. Durante algum tempo, o centro declinante (ou centros) do crescimento deixa de poder sustentar o *momentum* da economia mundial, e o novo centro ascendente ainda não tem condições de assumir essa responsabilidade, ou hesita em assumi-la. Os períodos de crescimento declinante parecem estar associados com a mudança de um para outro conjunto de setores industriais pioneiros e centros nacionais do desenvolvimento econômico, e com a transição entre potências hegemônicas.

Essa teoria tecnológica dos ciclos econômicos tem uma certa plausibilidade e, com efeito, pode explicar muito os níveis de preços cambiantes e a desigualdade do crescimento. Contudo, como argumentam Nathan Rosenberg e Claudio R. Frischtak (1983), ela apresenta várias dificuldades importantes. Em primeiro lugar, seus proponentes não dispõem de uma explicação satisfatória para o fato de as tecnologias revolucionárias parecerem concentrar-se com intervalos de cerca de cinqüenta anos. Em segundo lugar, a teoria não vincula de modo adequado o processo de inovação tecnológica, sua difusão e os investimentos

conseqüentes com o fenômeno das "ondas de longa duração". Em terceiro lugar, embora as inovações mais importantes da tecnologia tendam a se concentrar, ainda não foi possível demonstrar que elas exercem de fato um impacto mensurável sobre o conjunto da economia. Portanto, para Rosenberg e para a maioria dos economistas, a aparente aglutinação das inovações importantes e o fenômeno do crescimento desigual representam acidentes históricos que por si mesmos não podem explicar a experiência do desenvolvimento econômico.

Mas a verdade é que a inexistência de uma explicação satisfatória do fenômeno da inovação tecnológica e da sua importância para o crescimento desigual não diminui o seu significado. Qualquer que seja a causa, a economia mundial tem crescido como se as ondas longas de fato existissem. Nos últimos séculos, tem havido períodos alternados de preços ascendentes e cadentes, assim como fases de crescimento incomum e recessões profundas. Deslocamentos da atividade econômica têm ocorrido em todo o mundo, seguidos por profundos distúrbios econômicos, sociais e políticos. Assim, embora pouco se saiba sobre a natureza e as causas da inovação tecnológica e de outros tipos, sabe-se que há forte tendência para que essas inovações se concentrem no espaço e no tempo. As principais inovações que estimulam o crescimento da economia dominante, e depois impulsionam a economia mundial para uma fase de expansão, tendem a ocorrer em certas economias nacionais, em épocas determinadas, o que ajuda a explicar o surgimento das economias dominantes e sua função crucial como motor de desenvolvimento dentro da economia global. Com o tempo, porém, o ímpeto desse surto inovador recua e faz com que se reduza a taxa de crescimento da economia mundial. O ressurgimento da expansão parece exigir nova concentração de inovações e, aparentemente, uma nova economia dominante para liderar a economia mundial.

Em uma economia global genuinamente liberal, as mudanças inevitáveis no *locus* do processo de inovação, subjacentes ao crescimento desigual, ocorreriam sem dificuldade. Os centros inovadores surgiriam e perderiam força, dependendo só das vantagens comparativas e da sua eficiência relativa. À medida que os centros antigos declinassem, liberariam recursos de capital e trabalho não utilizados para os novos centros em ascensão; estes últimos, de seu lado, teriam a inclinação para absorver esse excesso de capital e de força de trabalho livres para migrar.

No mundo real dos Estados nacionais, com suas fronteiras políticas, a transição de um para outro centro de inovação e de desenvolvimento não é suave, mas, ao contrário, altamente conflitiva, pois os Estados e os setores econômicos em declínio resistem às forças da mudança tecnológica, e os Estados e os setores ascendentes procuram derrubar as barreiras comerciais e as de outra natureza. Como o capital, e especialmente a força de trabalho, não se pode

deslocar livremente por todo o sistema, essa rigidez estrutural impede o fácil reajuste à nova realidade econômica. Os pontos de ineficiência, "engarrafamento" e todas essas restrições reduzem o ritmo do reajuste e do desenvolvimento econômico.

Em lugar de uma fácil transição de um líder industrial para outro, e um encerramento das indústrias decadentes, os períodos de mudança estrutural tendem a ser marcados por uma intensa competição monopolística. Os novos países industrializados, ao seguir os passos dos seus predecessores, adotam as tecnologias mais modernas e eventualmente desafiam os antigos líderes do comércio mundial; quanto a estes últimos, procuram manter sua posição e lutam para preservar suas indústrias ameaçadas. Em conseqüência, a resistência ao ajuste nos setores industriais declinantes provoca intenso protecionismo. Nas indústrias crescentes, os líderes tecnológicos em potencial competem pelas posições dominantes, e as rivalidades comerciais exacerbam-se. Como Michael Beenstock observou, esses fenômenos são sintomáticos da transição de uma estrutura das relações econômicas globais para a seguinte (Beenstock, 1983). No fim do século XIX, nos anos 1920 e novamente na década de 1980, a transição de uma estrutura industrial global para outra foi caracterizada por intensos conflitos comerciais, e crises estruturais desse tipo parecem uma característica inerente à economia política do mundo moderno.

Nos últimos dois séculos a inovação tecnológica, o crescimento demográfico e o desenvolvimento de novos territórios e dos recursos neles existentes têm impulsionado o crescimento das economias de mercado e aberto oportunidades de investimento que levaram a uma contínua acumulação de capital. Esse desenvolvimento das economias ocidentais estimulou o crescimento das economias menos desenvolvidas. E as economias socialistas beneficiaram-se também com o comércio e adaptaram as tecnologias ocidentais a suas próprias necessidades; na verdade, poucas tecnologias novas tiveram sua origem na União Soviética e no bloco socialista. Sempre que houve uma coincidência de fatores, tais como a inovação tecnológica, o crescimento demográfico e a descoberta de novos recursos, o mundo experimentou surtos de crescimento – como os do século XX e de meados do século XIX. Quando faltava um ou outro desses fatores, o motor do desenvolvimento reduzia seu ritmo nas economias ocidentais e, em seguida, em todo o mundo. Esse processo de crescimento desigual tem sido em boa parte a causa da dinâmica da história moderna.

Transformação estrutural e conflito econômico

O processo de crescimento desigual e de mudança estrutural é acompanhado por períodos intermitentes de cooperação e de conflito. A história da

economia mundial tem sido marcada por épocas vibrantes de liberalismo, abertura e livre comércio, seguidas por períodos de estagnação, protecionismo e conflitos nacionalistas. Embora as teorias associadas com a economia política do comércio e da proteção ajudem, as que salientam a importância dos grupos de interesse e outros fatores domésticos não passam de explicações parciais.[35] Além disso, é necessário levar em conta a mudança estrutural no nível internacional. Uma formulação recente, proposta originalmente por Gautam Sen e exposta aqui, pode permitir entender o processo pelo qual as mudanças estruturais provocam o conflito econômico (Sen, 1984).

Segundo essa teoria, todos os Estados querem possuir indústrias modernas em razão da associação entre a indústria e o desenvolvimento econômico de modo geral, da meta da auto-suficiência econômica e da autonomia política e do fato de a industrialização ser a base do poder militar e, portanto, da independência nacional. Essa inclinação nacionalista pelo poder industrial leva os Estados a promover sua industrialização mediante a importação de tecnologias estrangeiras. As economias menos desenvolvidas procuram adquirir as tecnologias mais avançadas das potências hegemônicas e das outras economias desenvolvidas. Nas palavras de Marx, "o país mais desenvolvido industrialmente mostra aos menos desenvolvidos a imagem do seu futuro" (cit. em Sen, 1984, p. 15). O Estado que se desenvolve tem, além disso, a grande vantagem de saltar etapas econômicas para ultrapassar o líder industrial.

As conseqüências políticas dessa difusão das vantagens comparativas e do surgimento de novas potências industriais são muito afetadas pelo ritmo com que ocorrem as mudanças e pelo tempo necessário para que uma economia em crescimento adquira uma presença significativa no mercado mundial. Quanto menor esse período, maior será o problema do reajuste imposto aos outros Estados, e maior a resistência dos interesses internos. Mudanças rápidas nas vantagens comparativas provocam conflitos econômicos intensos entre as economias crescente e declinantes.

No mundo moderno, quatro nações conquistaram partes substanciais do mercado mundial de produtos da indústria em períodos relativamente curtos. A primeira foi a Grã-Bretanha, depois das guerras napoleônicas e até o fim do século XIX. A segunda foi a Alemanha entre 1890 e 1913, e a terceira os Estados Unidos, começando também em 1890 e acelerando muito no século XX. A era contemporânea testemunha o crescimento espetacular do Japão como uma potência comercial (Lewis, 1957, p. 579). O impacto resultante das corridas de exportação e dos deslocamentos causados a outras economias tem gerado forte resistência e ressentimentos profundos.

[35] *Vide* em R. Baldwin (1948b, cap. 12) um bom resumo desse material.

Como Lewis deixa claro, o processo de difusão foi bem compreendido por David Hume em meados do século XVIII: "As manufaturas trocam gradualmente de lugar, abandonando aqueles países e províncias que já enriqueceram e escapando para outros, atraídos pelas provisões e mão-de-obra baratas" (cit. em Lewis, 1957, p. 582). Então, a imitação tecnológica e a criação de estruturas industriais similares levam a um excesso da capacidade mundial em determinados setores e a conflitos comerciais.[36]

Embora os países desenvolvidos comerciem entre si mais do que com os não-industrializados, a criação de estruturas industriais altamente homogêneas pode levar a conflitos comerciais em alguns setores da indústria – este é um traço recorrente da economia mundial.[37] Nas palavras de Sen,

> a reprodução de estruturas de produção semelhantes introduz uma tendência secular para criar excesso de capacidade em áreas substanciais da indústria, pois as economias de escala internas e externas obrigam a manter um nível de produção que muitos países não podem sustentar apenas com o consumo interno (Sen, 1984, p. 158).

A princípio, a economia menos desenvolvida adota políticas nacionalistas para proteger suas indústrias nascentes e para superar as vantagens dos países que já se industrializaram. Por fim, ela precisa tentar seu ingresso nos mercados mundiais para obter economias de escala eficientes e para conseguir a moeda estrangeira de que necessita para financiar a importação dos recursos e dos bens de capital necessários (Sen, 1984, p. 157-158). Se essa industrialização for bem-sucedida, a economia em desenvolvimento, com seus salários mais baixos, supera a posição industrial das economias mais avançadas. A resultante geração de capacidade industrial excessiva na economia mundial está ligada intimamente ao processo do relativo declínio industrial da potência econômica, à competição comercial mais intensa e à possibilidade do início de uma crise econômica global.[38]

O problema que a difusão da industrialização coloca para a potência hegemônica foi reconhecido pelos críticos ingleses do livre comércio, do princípio do século XIX; segundo eles, à medida que se industrializavam, outras nações fechariam seu mercado para os produtos ingleses, tornando-se competidoras da Inglaterra no mercado mundial. Como a difusão das indústrias significaria o declínio inevitável da indústria britânica, e do seu poder, esses críticos

---

[36] Beenstock (1983) apresenta uma teoria interessante sobre essas crises globais recorrentes.

[37] Akamatsu (1961), Hicks (1969) e Lewis (1957), entre outros, apresentam esse argumento.

[38] Contrariamente à opinião de Peter Cowhey e Edward Long (1983) de que a teoria da estabilidade hegemônica e a teoria do excesso de capacidade são interpretações alternativas das crises econômicas, elas são na verdade explicações complementares.

observavam que se deveria evitar a difusão da tecnologia inglesa (Gilpin, 1975, p. 74-75). Esse argumento, que pode ficar conhecido como a tese de Torrens, em razão do seu principal proponente, sustentava que, "à medida que as várias nações do mundo progridam em riqueza e em população, o intercâmbio comercial entre elas deve naturalmente se tornar menos importante e benéfico" (Torrens, 1821, p. 288). Essa idéia tem sido revivida mais recentemente como a "lei do comércio decrescente".[39]

A debilidade da tese de Torrens está no fato de ela só levar em conta as conseqüências negativas que a difusão da indústria tem para o comércio, o que negligencia o fato de a difusão da indústria dos países avançados para as economias em desenvolvimento ter efeitos opostos (Hirschman, 1952, p. 270-271). Por outro lado, essa difusão destrói os mercados, pois os novos países industrializados importam bens de capital dos países desenvolvidos e, com sua riqueza crescente, aumentam sua demanda total de produtos nacionais e importados. Assim, o crescimento global da riqueza mundial e do volume de comércio internacional será benéfico para todos os países (Liga das Nações, 1945).

Se os efeitos destrutivos ou os criativos da difusão da indústria sobre o comércio vão predominar em determinada situação, depende de alguns fatores específicos: a flexibilidade dos centros industriais mais antigos e sua capacidade de ajustamento às indústrias e às exportações mais avançadas; a natureza e a extensão do protecionismo; as taxas de crescimento econômico nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento. São esses fatores que determinam se a potência hegemônica e outros países avançados tentarão proteger suas indústrias ameaçadas ou se transformarão para ajustar-se às novas realidades econômicas internacionais.

O paradoxo da situação está no fato de a potência hegemônica, assim como as outras economias desenvolvidas, precisar correr cada vez mais depressa para ficar no mesmo lugar, ou seja, para manter sua posição econômica. Precisam ajustar continuamente suas estruturas econômicas e deslocar recursos dos setores em declínio para novos setores produtivos. Isso coloca uma sociedade na situação que um autor chamou de "choque entre o progresso e a segurança" (Fisher, 1935), havendo a forte tentação de escolher a segurança. Nos anos 1930, a recusa em aceitar esse ajuste necessário foi uma das causas importantes da duração e da severidade da Grande Depressão.

[39] A "lei do comércio decrescente" é um tema recorrente entre os economistas. Na verdade, o que ocorre é o contrário, desde que as circunstâncias políticas sejam favoráveis à expansão do comércio. Com efeito, os progressos tecnológicos, especialmente no campo do transporte e das comunicações, fizeram com que um número maior de bens e de serviços fosse passível de comercialização e, portanto, contribuísse para aumentar a interdependência econômica internacional.

A resposta da potência hegemônica ameaçada e de outras economias em declínio às mudanças na localização da indústria é, portanto, um fator crucial para determinar se haverá conflito ou ajuste na economia (Ikenberry, 1985). Uma possibilidade consiste em a potência hegemônica proteger-se e transferir os custos do ajuste a outras economias, como o fez o presidente Nixon ao desvalorizar o dólar em agosto de 1971 (Gowa, 1983). Outra possibilidade é ajustar-se às mudanças estruturais e transferir recursos para indústrias mais eficientes e competitivas. A terceira, naturalmente, é não fazer nada, ou fazer muito pouco; essa foi em essência a opção da Grã-Bretanha quando sua hegemonia foi ameaçada nas últimas décadas do século XIX. No seu livro *Growth and Fluctuations, 1870-1913*, Arthur Lewis mostra como a Grã-Bretanha "ficou aprisionada por um conjunto de armadilhas ideológicas. Todas as estratégias disponíveis foram bloqueadas, de uma forma ou de outra" (1978b, p. 133). Como resultado dessa inação, os ingleses não puderam impedir o declínio econômico do seu país.[40]

A teoria econômica sugere a existência de um forte incentivo para que a potência hegemônica siga uma estratégia protecionista. Na teoria tradicional do comércio, por exemplo, os monopólios econômicos desfrutados pela potência hegemônica significam que todos os fatores da produção se beneficiam com o livre comércio, o que tende a criar um consenso nacional favorável ao liberalismo econômico. No entanto, segundo o teorema de Stolper-Samuelson, uma vez quebrado o monopólio, o fator escasso perde; ora, dentro da potência hegemônica, o trabalho é o fator escasso, e por isso ele se torna intensamente protecionista (Helpman, 1984, p. 362). Contudo, no caso da Grã-Bretanha, a força de trabalho nunca foi suficientemente forte para impor sua vontade à condução da política comercial. Além disso, o capital inglês continuava a beneficiar-se dos investimentos externos e usava sua influência poderosa contra o protecionismo. No caso da potência hegemônica norte-americana em declínio, em 1986 as opções cruciais ainda não tinham sido feitas.

O processo de crescimento desigual coloca o problema dos ajustes econômicos, o que Kindleberger (1962, cap. 7) chama de "capacidade de transformação". Para a potência hegemônica e o sistema como um todo, a estratégia preferida é transferir recursos das indústrias declinantes para aquelas mais eficientes e competitivas, que promovam a continuação do crescimento e, portanto, reduzam o custo do ajuste na economia. Desse modo, o crescimento e o ajuste reforçam-se mutuamente, em um círculo virtuoso. A falta de um ajuste diminui a taxa de desenvolvimento e eleva em muito o custo de um

[40] Esse é o tema do impressionante estudo de Mancur Olson (1982) sobre o crescimento e o declínio das nações modernas.

ajuste eventual. Com baixas taxas de crescimento e de investimento, a economia entra em um círculo vicioso de queda, como aconteceu com a Grã-Bretanha nas últimas décadas do século XX.

Embora o ajuste econômico às mudanças mundiais em termos de vantagens comparativas seja a opção mais sensata para uma economia nacional, esse ajuste tornou-se bem mais difícil do que no passado. O número crescente dos atores econômicos e as mudanças mais rápidas nas vantagens comparativas aumentaram em muito o preço a pagar: a rápida ascensão japonesa na escada tecnológica impôs ao resto do mundo um ritmo intenso, a um custo altíssimo. O crescimento do *welfare state* e da intervenção do governo na economia aumentou muito a capacidade dos interesses poderosos de resistir a pagar os custos do ajuste, e o papel do mercado como facilitador desses ajustes foi reduzido pela mudança ocorrida na balança de poder, com o afastamento do mercado na direção do Estado, do setor empresarial e da força de trabalho organizada (Olson, 1982). E o próprio ritmo diminuído do crescimento econômico mundial torna o ajuste mais difícil; com uma torta menor, aumenta o número dos perdedores. Esses obstáculos ao ajuste da economia ameaçam o sistema econômico mundial com a possibilidade de um desenvolvimento mais lento e com a impossibilidade de ajustar-se, podendo essa deterioração chegar à guerra econômica.

Conclusão

A evolução da economia mundial e as conseqüentes mudanças estruturais implicam três desenvolvimentos. O primeiro é a mudança no *locus* das atividades econômicas de uma região para outra. O segundo é a expansão e o declínio dos vários setores da economia. O terceiro, a crescente integração das economias nacionais e o conseqüente impacto das forças externas sobre o bem-estar nacional. Esses três fatores, associados ao processo de crescimento desigual, afetam de modo significativo os interesses dos Estados e dos grupos de poder, o que sugere perguntas importantes sobre os efeitos políticos de uma economia de mercado mundial, as quais foram mencionadas no primeiro capítulo deste livro e serão abordadas novamente nos capítulos seguintes.

A primeira questão levantada pelo processo de crescimento desigual tem a ver com a liderança política e a cooperação internacional. Uma economia estável e expansiva requer liderança política, mas o processo de crescimento tende a prejudicar essa liderança. Para que a estabilidade e o crescimento continuem, é preciso encontrar alguma nova base de liderança ou de cooperação internacional.

A segunda questão é o relacionamento da transformação econômica com a política. O processo de crescimento econômico desigual provoca mudanças estruturais profundas na economia mundial que criam um problema político importante: o ajuste de cada país em particular. É preciso transferir recursos das indústrias em declínio para aquelas expansão, à medida que se desloca a localização geográfica do crescimento econômico e mudam os setores pioneiros. Mas o ajuste econômico implica ganhos e perdas diferenciadas para os indivíduos, grupos e nações, o que leva, assim, a sérios conflitos políticos. A incapacidade de ajustar-se à nova situação, de transformar a economia e transitar para outras atividades econômicas, especialmente por parte da potência hegemônica, contribui para a instabilidade econômica e a difusão do nacionalismo.

A terceira questão levantada pelo processo de crescimento é o efeito que ele causa sobre o desenvolvimento, o bem-estar e o declínio das nações. Uma economia internacional dinâmica e expansiva leva ao aumento da interdependência das economias nacionais, ao mesmo tempo que o Estado intervém para controlar o processo de desenvolvimento. A motivação pode acelerar o crescimento, impedir o declínio ou proteger o bem-estar nacional. Mas, qualquer que sejam os seus motivos, esse intervencionismo provoca um choque entre o desejo de autonomia interna e os benefícios das normas internacionais. Uma economia mundial estável exige mecanismos que permitam um gerenciamento nacional da economia consistente com as normas e as exigências de uma economia internacional de cunho liberal.

Examinaremos em outros capítulos as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial do pós-guerra e suas implicações para a ordem econômica internacional liberal. Quais as perspectivas de uma liderança pluralista e de uma cooperação econômica internacional? Podem os Estados Unidos e outras potências se ajustar exitosamente às mudanças profundas que estão acontecendo na localização e na natureza das atividades econômicas? Como será possível resolver o choque entre a autonomia nacional e as normas internacionais? A continuada eficiência e estabilidade do sistema monetário mundial, assunto do Capítulo 4, é um dos elementos mais importantes das respostas a essas perguntas.

Capítulo 4

O sistema monetário internacional

Embora os analistas não hesitem em reconhecer que o comércio internacional e o investimento externo têm implicações importantes para a distribuição da riqueza e do poder entre as nações, não existe o mesmo acordo com respeito à importância do sistema monetário internacional.[1] Muitos economistas acreditam que o dinheiro e o sistema monetário internacional são, ou pelo menos podem ser, econômica e politicamente neutros. No entanto, no mundo moderno as normas e as convenções que governam esse sistema têm importantes efeitos distributivos sobre o poder dos Estados e sobre o bem-estar de diferentes grupos dentro desses Estados.

Um sistema monetário que funcione adequadamente representa o nexo crucial da economia internacional: facilita o crescimento do comércio, os investimentos externos e contribui para a interdependência global. Um sistema monetário eficaz é pré-requisito para uma economia mundial próspera, e o seu colapso pode ser um fator decisivo em uma "Grande Depressão", como aconteceu nos anos 1930. Hoje, a estabilidade monetária passou a ser particularmente importante. Os fluxos financeiros são muito maiores do que o intercâmbio comercial, representam o vínculo mais importante entre as economias nacionais. Portanto, a eficiência e a estabilidade do sistema monetário internacional são fatores vitais da economia política internacional.

Um sistema monetário internacional eficiente e estável precisa resolver três problemas técnicos: liquidez, ajuste e confiança. Para garantir a liquidez, o

---

[1] Este capítulo baseia-se em grande parte em Cohen (1977) e foi inspirado em parte pela obra pioneira de Susan Strange (1971) sobre o assunto. O título foi adaptado do livro de A. James Meigs, *Money Matters* (1972). Uso o título de modo decididamente diferente, pelo que peço desculpas a esse autor monetarista.

sistema precisa prover uma oferta adequada (mas não inflacionária) de moeda, para financiar o comércio, facilitar os ajustes e proporcionar reservas financeiras. A fim de enfrentar o problema dos ajustes, o sistema precisa especificar os métodos para resolver os desequilíbrios nacionais de pagamentos: os três métodos disponíveis são as mudanças na taxa de câmbio, a contração ou expansão da atividade econômica interna e/ou a imposição de controles diretos sobre as transações internacionais.[2] O sistema precisa também prevenir as mudanças desestabilizadoras na composição das reservas nacionais, mudanças que podem ser provocadas pela perda de confiança na moeda ou moedas de reserva. Cada um desses problemas precisa ser resolvido para que o sistema monetário internacional possa funcionar de modo eficiente e integrar a economia mundial.

A despeito da crença da maioria dos economistas de que o sistema monetário é um mecanismo neutro, todo regime monetário impõe custos e benefícios diferenciados aos grupos e aos Estados, na medida em que especifica a natureza do dinheiro internacional, os instrumentos da política de cada país que são aceitáveis para o ajuste do balanço de pagamentos e a legitimidade dos diferentes objetivos da política nacional. Portanto, todo Estado prefere um sistema monetário internacional que seja eficiente e, mais importante ainda, que não prejudique seriamente os seus interesses.

Todo regime monetário internacional tem por base uma determinada ordenação política. Como a natureza do regime afeta os interesses dos Estados, estes últimos procuram influenciá-lo, amoldando-a a esses interesses. À medida que as potências hegemônicas crescem e decaem, ocorrem modificações no sistema monetário. Não surpreende, assim, que o sistema monetário do século XIX refletisse primordialmente os interesses políticos e econômicos da Grã-Bretanha. Com o declínio do poder britânico, nas primeiras décadas do século XX, houve, nos anos 1930, um colapso do sistema. Da mesma forma, ele voltou a experimentar tensões severas com o declínio relativo do poder norte-americano, no fim do século XX.

Naturalmente, o dinheiro foi sempre um fator importante na política mundial. Os governantes precisam de dinheiro para financiar seus exércitos, apoiar os aliados e subornar os inimigos. A ascensão e a queda dos impérios e dos Estados poderosos têm sido facilitadas pela aquisição ou pela perda de metais

---

[2] Neste livro, a terminologia das transações internacionais será simples e não técnica. Pode ser útil, no entanto, esclarecer alguns dos termos empregados com mais freqüência. Os mais importantes são: balanço de comércio de mercadorias (*merchandise trade balance*) = exportações contra importações; balanço da conta-corrente (*current-account balance*) = balanço de comércio de mercadorias + retribuição dos investimentos diretos no exterior, serviços e transferências; e balanço básico (*basic balance*) = soma da conta-corrente com a conta de capital de longo prazo. Saint Phalle (1981, cap. 1) discute de forma útil essas relações.

preciosos. Contudo, no mundo moderno a importância do dinheiro multiplicou-se muitas vezes, e seu caráter mudou profundamente. Com efeito, o papel ampliado do sistema monetário internacional nos assuntos dos Estados modernos constitui uma revolução virtual na política mundial, cujo significado pode ser mais bem apreciado pelo exame cronológico das mudanças no papel do dinheiro, pelas implicações econômicas e pelas políticas dessas mudanças na economia internacional.

A era do dinheiro em espécie

No período pré-moderno, os metais preciosos e o dinheiro em espécie (principalmente ouro e prata) serviram de base para o sistema monetário internacional. As moedas locais e internacionais tendiam a existir claramente separadas umas das outras. Enquanto o comércio local dependia do escambo ou das moedas reconhecidas em cada região, o comércio internacional, que envolvia longas distâncias, era servido pelas "grandes moedas" de ouro ou prata. Essas moedas – o *solidus* de Constantino, o *dinar* dos árabes ou os ducados de Veneza – eram aceitas universalmente; eram relativamente estáveis e às vezes mantinham seu valor durante séculos (Cipolla, 1956). Embora os impérios que as emitiam se beneficiassem com a senhoriagem, o fato de uma moeda determinada ter utilização internacional conferia poucos privilégios adicionais ao país emissor. Assim, se um Estado diminuía o conteúdo do metal precioso da sua moeda, ou de algum outro modo a prejudicasse, retirava-lhe o atrativo e a confiabilidade.[3] Como essas práticas eram autodestrutivas, o sistema monetário internacional baseado nos metais preciosos chegava a impor restrições aos Estados que forneciam o principal meio de troca. Em suma, o fornecedor da moeda internacional tinha poucos privilégios especiais, e o uso por outros países da sua moeda não constituía uma fonte de poder internacional.

Cunhados sob a forma de moeda do reino ou fundidos como bulhões, o ouro e a prata eram o meio neutro para as trocas internacionais, qualquer que fosse a sua procedência. O dinheiro não podia ser criado por uma decisão política, precisava ser obtido por meio do comércio, do saque ou da exploração de minas. O valor desse dinheiro internacional dependia essencialmente da sua oferta física e estava fundamentalmente fora do controle de qualquer Estado. No entanto, o dinheiro local, baseado usualmente em produtos ou em metais menos raros, ficava sujeito aos governos. Como a sua circulação se limitava ao território nacional, podia ser degradado para satisfazer aos interesses dos

[3] Como já foi explicado, "senhoriagem" (em inglês *seigniorage*) é o lucro obtido pelo soberano com a emissão da moeda que circula em um sistema econômico (Kindleberger, 1981, p. 248).

governantes – o que acontecia com freqüência –, ao preço, naturalmente, da inflação ou outros distúrbios na economia. O importante é que a circulação e o valor dessas moedas locais tinham pouco efeito sobre a posição internacional do Estado emissor.

Na época pré-moderna, as moedas internacionais gozavam de autonomia econômica e política. Como sua oferta e seu valor eram determinados por descobertas fortuitas, ou pelo comércio internacional, estavam relativamente livres da influência dos governos, cuja capacidade de manipulá-las era limitada. Assim, durante milênios, o sistema monetário internacional foi fundamentalmente apolítico.

A natureza e o papel do sistema começaram a mudar nos séculos XVI e XVII, com a descoberta de ouro e prata nas Américas e com a expansão do comércio internacional. A separação entre as moedas locais e as internacionais começou a desaparecer em conseqüência do grande influxo na Europa dos metais preciosos do Novo Mundo, da monetarização crescente das economias nacionais e da maior interdependência econômica. Com o tempo, o ouro e a prata expulsaram do mercado as moedas locais tradicionais. As moedas nacionais e internacionais entrelaçaram-se cada vez mais, em razão do aumento dos fluxos de comércio e monetários, e os governos perderam a capacidade, mesmo limitada, de manipular as moedas locais; a atividade econômica nacional e o nível de preços passavam a sujeitar-se às trocas internacionais. Nessas circunstâncias, as economias nacionais tornaram-se cada vez mais interdependentes, sujeitando-se às operações do sistema econômico internacional em expansão.

No princípio do período moderno, a crescente integração das moedas internacionais e locais propiciou a primeira grande contribuição para a ciência da economia e a base para o desenvolvimento da economia liberal. Com sua teoria sobre os preços e o dinheiro, David Hume reagiu à obsessão dos Estados mercantilistas com a acumulação de dinheiro, por meio de um saldo no balanço de comércio, e ao seu temor de que um déficit comercial produziria uma perigosa escassez de dinheiro. Hume demonstrou que, se um país recebia dinheiro como pagamento pelo excesso das exportações em relação às importações, o conseqüente aumento da oferta de dinheiro faria com que subissem seus preços internos e depois os de exportação. Isso, por sua vez, desestimularia os outros países a importar suas mercadorias. Ao mesmo tempo, seus cidadãos poderiam importar mais, em razão da elevação do valor relativo da sua moeda: os preços dos produtos estrangeiros teriam caído em virtude da menor oferta de dinheiro no exterior. Em conseqüência, as exportações desse país diminuiriam, e suas importações aumentariam. A mudança do fluxo de comércio e de dinheiro induzida pelas mudanças de preço no país em questão e no exterior produziria um novo equilíbrio. Os economistas liberais têm elaborado a teoria

moderna do comércio e dos pagamentos com base nesse simples modelo de equilíbrio.

Embora o mecanismo do fluxo de preços e dinheiro continuasse a caracterizar as relações monetárias internacionais até o século XX, no mundo moderno a natureza do sistema monetário sofreu uma verdadeira revolução em razão de certos desenvolvimentos econômicos e políticos (Williamson, 1983, cap. 8). Em poucas palavras, o dinheiro foi transformado de um dom da natureza em uma criação do Estado. O controle do Estado sobre a oferta e a demanda de dinheiro passou a ser um determinante importante do nível da atividade econômica nacional e internacional. Essa alteração profunda na natureza do dinheiro teve início há dois séculos, embora seu pleno impacto só fosse sentido com a revolução keynesiana na política econômica, depois da Segunda Guerra Mundial. Para compreender o significado dessa transformação monetária, é necessário, antes de mais nada, entender o que ficou conhecido como Revolução Financeira, assim como as suas conseqüências.

A era do dinheiro "político"

Durante os séculos XVIII e XIX, houve no mundo uma revolução financeira: os governos passaram a emitir papel moeda, surgiu o sistema bancário moderno e proliferaram os instrumentos de crédito, públicos e privados (Dickson, 1967). Pela primeira vez na história, os governos ganharam amplo controle da oferta do meio circulante; pelo menos em teoria, podiam influenciar o nível da atividade econômica mediante a criação de dinheiro (Hicks, 1969, p. 93-97). O pleno impacto do surgimento do "dinheiro político" só seria sentido durante a revolução keynesiana, mas a verdade é que a revolução financeira transformou a relação entre o Estado e a economia, tendo assim um impacto profundo sobre a economia internacional e a política mundial.[4]

No entanto, ao resolver um importante problema econômico, a Revolução Financeira criou um outro. Por um lado, solucionou, ou pelo menos aliviou, o problema histórico da inadequação da oferta de dinheiro. Com efeito, até a inovação do papel-moeda aceitável, e do crédito facilmente expansível, muitas vezes as economias tinham sido prejudicadas, e a atividade econômica sofrido, em conseqüência das pressões deflacionárias derivadas da escassez do ouro ou da prata. Mas ao dar aos governos a capacidade de criar dinheiro, a Revolução Financeira provocou uma tendência inflacionária e criou o problema internacional da instabilidade monetária.

[4] A famosa controvérsia entre as escolas de moeda e banco, no princípio do século XIX, focalizava as implicações desse desenvolvimento (Deane, 1978, cap. 4).

A transformação ocorrida na natureza do dinheiro permitiu o desenvolvimento de um sério choque entre a autonomia das economias nacionais e a ordem monetária internacional. A estabilidade monetária e o funcionamento eficiente do sistema monetário exigem a subordinação da política interna a certas regras e convenções internacionais. Se os governos criam dinheiro em excesso, o resultado é a inflação, que pode desestabilizar as relações monetárias internacionais. O conflito entre a autonomia econômica interna e a estabilidade econômica internacional tornou-se o dilema fundamental das relações monetárias. O modo como esse dilema tem sido resolvido (ou não) define em grande parte as fases subseqüentes da história do sistema monetário internacional.

Vamos analisar aqui épocas sucessivas (a hegemonia britânica; o período de entreguerras, de 1919 a 1939; e o sistema de Bretton Woods) do ponto de vista de três características de um sistema monetário internacional: a existência de uma moeda internacional que resolva os problemas da confiança e da liquidez, a criação de um mecanismo que solucione o problema dos ajustes e a governança do próprio sistema (Scammell, 1983, p. 207).

O padrão-ouro clássico (1870-1914)

O padrão-ouro internacional, que alcançou o zênite no fim do século XIX, representou a resolução clássica do dilema da autonomia econômica interna *versus* a estabilidade econômica internacional. Em teoria, esse sistema monetário incorporava o ideal liberal do *laissez-faire*, de "uma ordem monetária internacional impessoal, totalmente automática e politicamente simétrica, a depender apenas da combinação da flexibilidade dos preços internos e dos limites naturais da produção do ouro para assegurar a solução ótima tanto do processo de ajuste como do suprimento de reserva" (Cohen, 1977, p. 79). Os desequilíbrios do balanço de pagamentos eram corrigidos (pelo menos em teoria) e o ajuste realizado pelo funcionamento do mecanismo dos fluxos de preços e de dinheiro descrito por Hume.

Conforme resumidas por Benjamin J. Cohen, duas características principais do sistema garantiam o funcionamento regular e automático daquele mecanismo: 1) o Banco Central do país que adotava o padrão-ouro comprava e vendia o metal precioso a um preço fixo; e 2) qualquer cidadão podia exportar e importar ouro livremente (Cohen, 1977, p. 77). Essas duas características criavam um mecanismo de taxa fixa para ajustar o balanço de pagamentos à medida que desequilíbrios de comércio e de pagamentos entre as nações eram corrigidos por meio de fluxos de ouro. Com o tempo, os efeitos sobre os preços relativos e os balanços de comércio corrigiam qualquer desequilíbrio.

Ao comparar-se as décadas da estabilidade da taxa cambial que esse sistema proporcionava com o tumulto do período posterior a 1973, muitos conservadores sentem nostalgia dessa concepção ideal do funcionamento do padrão-ouro clássico. Eles acreditam que o retorno a um sistema monetário baseado no ouro poderia eliminar os males da inflação e da instabilidade monetária provocados pela criação excessiva de dinheiro (ou de liquidez internacional). No entanto, essa conceitualização idealista ignora a base política do sistema e o papel fundamental, na época, da liderança britânica.

Na prática, o padrão-ouro clássico funcionava de modo muito diferente do previsto pelo ideal liberal:[5] não era uma ordem monetária automática, impessoal ou politicamente simétrica. Pelo contrário, tratava-se de instituição muito humana, sujeita à manipulação, e assimétrica nos benefícios que concedia às economias nacionais. Isso, porém, não desmente o sucesso do padrão-ouro; de modo geral, ele facilitou o crescimento sem precedentes do comércio mundial e trouxe prosperidade global e estabilidade econômica internacional. No entanto, seu sucesso e suas conseqüências econômicas para as diversas economias nacionais e grupos individuais se deviam a razões diferentes das imaginadas por muitos economistas.

Em primeiro lugar, o padrão-ouro clássico não funcionava automaticamente. A instituição dos sistemas bancários e o seu papel na criação do dinheiro debilitavam o mecanismo do fluxo de preços e dinheiro. De acordo com a teoria, os bancos centrais reagiam automaticamente aos fluxos de ouro, comprando ou vendendo o metal para manter fixa a taxa de câmbio da moeda nacional. Na prática, porém, os bancos podiam reagir de modo altamente discricionário para absorver os efeitos sobre os preços internos e sobre a economia nacional, e agiam assim. Mediante políticas monetárias bastante rústicas, o sistema bancário habilitava um país a escapar, pelo menos durante algum tempo, da disciplina do padrão-ouro. Para que o sistema monetário internacional funcionasse adequadamente, algum país tinha de assumir a liderança, para fazê-lo funcionar; e nas últimas décadas do século XIX essa responsabilidade foi assumida pela Grã-Bretanha.

Em segundo lugar, sob o padrão-ouro clássico o sistema monetário internacional não funcionava de modo impessoal: era organizado e administrado pela Grã-Bretanha. E a *City* de Londres, com sua posição hegemônica nos mercados mundiais de produtos básicos, dinheiro e capital, aplicava as "regras do sistema" às economias de todo o mundo. A integração dos sistemas monetários nacionais com o mercado financeiro de Londres dava à Grã-Bretanha a capacidade de controlar a oferta mundial de dinheiro em grau considerável. Ao

[5] A discussão que segue sobre o padrão-ouro baseia-se em grande parte em Condliffe (1950, cap. 12).

reduzir ou aumentar sua taxa de desconto, o Banco da Inglaterra manipulava o fluxo internacional de ouro e, com efeito, administrava a política monetária global. Os países que adotavam posição discrepante na condução dos seus assuntos econômicos e na forma de adesão às regras do padrão-ouro encontravam-se em dificuldade com os gerentes financeiros da *City*. Sob o padrão-ouro, o sistema monetário era hierarquizado, dominado pela Grã-Bretanha e, em menor grau, pelos centros financeiros emergentes da Europa Ocidental (Ruggie, 1982, p. 390).

Em terceiro lugar, os efeitos do sistema monetário não eram politicamente simétricos nas várias economias nacionais. O processo de ajuste do balanço de pagamentos tinha conseqüências muito diferentes nas economias avançadas, em relação às menos desenvolvidas. Há vários motivos para isso, mas o papel dos movimentos internacionais de capital tinha importância crítica – um desenvolvimento que não foi previsto por Hume ou por outros economistas clássicos. A Grã-Bretanha e os outros países ricos, exportadores de capital, podiam ajustar-se aos desequilíbrios no balanço de pagamentos e absorver os seus efeitos nefastos sobre as atividades econômicas mediante a regulamentação dos fluxos de capital. Mas os países importadores de capital não dispunham da mesma proteção: dependiam de decisões tomadas em Londres, Paris ou Frankfurt, e tendiam a sofrer em termos comerciais e com respeito aos ajustes que lhes eram impostos pelo sistema.

Um traço importante do funcionamento do sistema monetário internacional e, portanto, do sistema de comércio era o papel central da libra esterlina. A integração do mercado financeiro de Londres com os mercados de capital e de produtos básicos localizados naquela cidade, assim como com outros centros financeiros (Paris, Berlim, etc.), impunha ao sistema um grau elevado de centralização. Em conseqüência, a diminuição ou a elevação da taxa bancária pelo Banco da Inglaterra, e seus efeitos subseqüentes sobre a oferta de crédito, o fluxo de ouro e os preços internacionais davam à Grã-Bretanha grande influência sobre o comércio, os movimentos de capital e a renda nacional dos países. Desse modo, o equilíbrio das contas nacionais era controlado efetivamente por um centro dominante.

Na realidade, nas palavras de J. B. Condliffe, o padrão-ouro clássico consistia em "uma série de sistemas de crédito baseados no ouro e interligados por taxas de câmbio fixas" (Condliffe, 1950, p. 365). Embora o ouro fosse o padrão definitivo do valor, em cada país havia uma "superestrutura de crédito", que governava o nível de preços da economia (*ibid.*, p. 368). O processo de ajuste era essencialmente uma questão de manipular essa superestrutura de crédito e, por seu intermédio, o nível relativo dos preços (*ibid.*, p. 366). Como a criação de crédito e, portanto, o suprimento de dinheiro estavam sob controle nacional, era grande a tentação de usar o crédito e a oferta de dinheiro para manter o

nível de preços ou para reduzir o desemprego. Essas ações eram limitadas, na parte final do século XIX, pelo compromisso universal com um sistema de taxas de câmbio fixas, vinculadas ao ouro, e um mercado monetário dominado pela Grã-Bretanha. Em conseqüência, a economia mundial tinha, na verdade, uma moeda uniforme, com relativamente pouca inflação e flutuação de valor; e a resultante estabilidade das taxas de câmbio era um fator importante do crescimento regular do comércio e dos investimentos estrangeiros.[6]

Os objetivos e as políticas seguidos pelos ingleses, na sua posição hegemônica, eram relativamente simples. Juntamente com os interesses econômicos britânicos, a ideologia do *laissez-faire* determinava uma ênfase na estabilidade monetária. Nessa era anterior ao *welfare state*, os objetivos da política econômica governamental eram modestos. Arthur Lewis observou que no século XIX a Grã-Bretanha tinha só duas metas de política econômica: manter o preço do ouro e o equilíbrio do balanço de pagamentos. Vale lembrar que essa era uma época em que as demandas feitas pela sociedade aos governos eram poucas, e as elites dirigentes preferiam os perigos da deflação e da escassez de crédito aos da inflação e do dinheiro barato. Muitas vezes, eram as nações mais pobres, e dentro de cada sociedade as classes mais pobres, que pagavam o preço dos ajustes necessários, com a diminuição do bem-estar e o aumento do desemprego. Como observou Keynes, as camadas inferiores da sociedade aceitavam resignadas a sua sorte, como a ordem natural das coisas (Keynes, 1919). Assim, avaliado nos seus próprios termos e esquecendo o seu impacto freqüentemente negativo em grupos e em sociedades particulares, o padrão-ouro clássico foi um regime de muito sucesso.

O padrão-ouro refletia um mundo no qual os "objetivos sociais", para usar o termo de Ruggie, eram mínimos (1982, p. 382). Nessa época de não-intervencionismo estatal, antes do surgimento do *welfare state*, a primazia era atribuída à estabilidade monetária, produto da hegemonia britânica, da ideologia do *laissez-faire* e do domínio da mentalidade conservadora das classes médias. Quando essas condições mudaram, com a Primeira Guerra Mundial e o aparecimento do Estado assistencialista moderno, o padrão-ouro deixou de funcionar. Mas esses pré-requisitos sociais e políticos da economia estável do século XIX foram facilmente esquecidos na busca contemporânea por uma ordem monetária internacional reformada (Ruggie, 1982, p. 389-391).

Durante o seu reinado, o padrão-ouro clássico proporcionou uma base efetiva para a ordem política e econômica internacional prevalecente no século XIX (Polanyi, 1957, p. 3), resolvendo questões fundamentais de qualquer ordem monetária mundial. O problema dos ajustes foi resolvido pela adaptação

[6] Até a descoberta de outras fontes de ouro e a invenção de um novo processo de refino, por volta de 1900, a escassez do metal era um fator deflacionário.

da economia dos países a um nível que mantivesse o valor da sua moeda com relação ao ouro; o problema da liquidez também foi resolvido, pois a produção desse metal era, de modo geral, suficiente para atender à demanda mundial e aos preços prevalecentes em termos de libras esterlinas; e o problema da confiança foi igualmente resolvido porque as pessoas acreditavam que a Grã-Bretanha tinha o poder e a vontade de manter o valor da sua moeda ajustada ao preço do ouro. Essas soluções subordinavam a autonomia econômica interna ao objetivo internacional da estabilidade monetária.

A solução do choque entre autonomia interna e estabilidade internacional sob o padrão-ouro dá-nos um exemplo de poder dominante ou hegemônico a implementar as "regras do jogo" e a administrar as finanças mundiais. É preciso que haja uma potência dominante para conciliar a política nacional dos diferentes Estados e para estabelecer os pré-requisitos de uma ordem monetária internacional estável. No século XIX, na condição de mais importante país industrial, comercial e exportador de capital, a Grã-Bretanha tinha interesse em um sistema monetário internacional que funcionasse adequadamente; exercia a tarefa de liderança porque tinha a vontade e o poder necessários para isso.

A eficiência e a estabilidade do padrão-ouro clássico beneficiavam também os outros países desenvolvidos. Como seu funcionamento era adequado, os outros principais países comerciais também o adotaram. Embora a Alemanha, a França e os Estados Unidos criticassem as vantagens especiais que o exercício da liderança conferia aos ingleses, não alimentavam nem o desejo nem a capacidade de desafiar efetivamente essa liderança. Já os exportadores de matérias-primas, os países menos desenvolvidos, tinham menos a ganhar com o sistema; normalmente sobre eles recaía o ônus dos ajustes necessários, e os termos de intercâmbio dos seus produtos eram muitas vezes prejudicados. Seu respeito às regras do jogo era ditado pela posição dominante da Grã-Bretanha e das outras potências industriais.

Embora em termos absolutos a maioria dos países provavelmente ganhasse com um padrão-ouro clássico funcionando bem, nas relações internacionais o ganho relativo é muitas vezes mais importante do que o absoluto. A França, a Alemanha e outros países implicavam com um regime monetário que trazia mais vantagens à Grã-Bretanha; e os países menos desenvolvidos sentiam-se frustrados em pagar os custos dos ajustes. No entanto, enquanto os ingleses mantiveram sua preponderância econômica e militar, Londres resistiu às forças crescentes do nacionalismo econômico e conseguiu sustentar a ordem monetária internacional. Durante décadas foi a liderança inglesa que evitou os efeitos prejudiciais das políticas nacionais em competição, em um sistema mundial altamente interdependente.

Perto do fim do século, o aparecimento de novas potências industriais e o relativo declínio da hegemonia britânica começaram a minar as bases da lide-

rança econômica global da Grã-Bretanha. O sistema foi sacudido pelo descontentamento social, que crescia, e pela revolta contra a política do *laissez-faire*. No entanto, por muito tempo depois de a Grã-Bretanha perder sua supremacia industrial, a força da inércia manteve a predominância financeira inglesa. A fraqueza política dos grupos e das classes prejudicadas inibiu qualquer mudança importante no papel econômico do Estado. Foi a Primeira Guerra Mundial que destruiu o fundamento político dessa era econômica, lançando o mundo no caos monetário e econômico durante as três décadas seguintes.

O interregno entre a liderança britânica e a norte-americana (1914-1944)

Uma conseqüência importante da Primeira Guerra Mundial foi a nacionalização do sistema monetário mundial. Com o início das hostilidades, os beligerantes agiram prontamente para proteger suas reservas de ouro e abandonaram o sistema de taxas de câmbio fixas para facilitar a movimentação e a mobilização das suas economias durante a guerra. O padrão-ouro entrou em colapso e foi substituído por um sistema improvisado de taxas flutuantes. Com o fim da liderança econômica britânica e o fim da interdependência econômica, a determinação do valor das moedas voltou a ser uma responsabilidade das autoridades nacionais; a autonomia econômica nacional triunfou sobre a ordem monetária internacional, em conseqüência das exigências da guerra total.

Como Joseph Schumpeter observou durante o fragor das hostilidades, a Primeira Guerra Mundial transformou a realidade econômica. Para combater, todos os governos precisaram mobilizar integralmente a riqueza líquida da sua economia. Por meio de tributos e, especialmente, de empréstimos, o Estado adquiriu controle sobre os recursos da sociedade. Muito antes da *General Theory* de Keynes, Schumpeter previu que, como conseqüência dessa "monetarização" da economia, os fatores monetários – os déficits, o dinheiro, o crédito, os impostos – passariam a ser "os determinantes da atividade econômica e da distribuição de recursos" (Drucker, 1983, p. 127). Ele esperava também que por meio do que mais tarde se chamaria de políticas "macroeconômicas" (fiscal e monetária) o Estado poderia sujeitar a economia a seus objetivos políticos e sociais. Abandonava-se assim a noção do mercado autônomo do *laissez-faire* do século XIX. O Estado mobilizado para a guerra tinha preparado o caminho para o moderno *welfare state* assistencialista. John Condliffe (1950) caracterizou essa transformação como um "comércio de nações", que substituía a economia internacional do século XIX.

As implicações do colapso da disciplina internacional do padrão-ouro e do controle governamental da economia nacional iriam fragmentar futuramente a

comunidade dos economistas liberais. Os chamados keynesianos concentraram-se nas oportunidades abertas por essa transformação para eliminar os males do mercado, tais como o desemprego, a recessão e os ciclos econômicos erráticos. Pela manipulação de algumas variáveis monetárias – a despesa pública, as taxas de juros e a oferta de dinheiro –, os economistas dotados de espírito público poderiam alcançar a justiça social e sintonizar precisamente o rumo do progresso econômico. Já os economistas de tendência liberal começavam a acreditar que o mundo keynesiano seria governando por um "rei economista".

De seu lado, Schumpeter e outros economistas conservadores achavam que o poder monetário indisciplinado do Estado moderno era um "convite para a irresponsabilidade política", porque eliminava todas as salvaguardas econômicas contra a inflação e outros males (Drucker, 1983, p. 128). Temiam que o Estado usasse seus novos poderes de tributar e de fazer empréstimos para mudar a distribuição da renda nacional, ao retirar recursos do produtor e do poupador para beneficiar o não-produtor e o dissipador de riquezas. Sem as restrições impostas pelo padrão-ouro e outras normas internacionais, os governos democráticos, ao procurar ganhar popularidade e ao satisfazer certos grupos de interesse mediante a expansão de custosos programas governamentais, estariam sujeitos a pressões inflacionárias crescentes, o que poderia prejudicar tanto o capitalismo como a democracia. Na nova era do Estado mobilizado e assistencialista, o *warfare-welfare state*, os generais e os políticos governariam, não os economistas. Muitas décadas depois, esse tema reapareceu no segundo pós-guerra, com debates sobre o *welfare state* e a economia keynesiana.

Como Keynes afirmou em *The Economic Consequences of the Peace* (1919), a tarefa fundamental do imediato pós-guerra era restabelecer um sistema econômico internacional e criar uma ordem monetária estável. O retorno ao padrão-ouro era impossível, porque uma inflação aguda tinha erodido o poder de compra do estoque mundial de ouro. A Convenção de Gênova de 1922 criou um padrão-ouro-e-divisas para solucionar o problema: os países poderiam incluir em suas reservas qualquer moeda com lastro ouro, especialmente a libra esterlina, para economizar o recurso ao metal precioso. Muitos acreditavam que uma ordem monetária internacional baseada em taxas de câmbio fixas voltaria a governar as relações entre os Estados, e que a economia internacional tornaria aos dias de fastígio do padrão-ouro clássico.

No entanto, o padrão-ouro sobreviveu poucos anos, e seu colapso foi um fator importante da Grande Depressão dos anos 1930. Havia muitas razões para explicar a quebra da ordem monetária, algumas das quais merecem atenção especial. Ao utilizar seu novo controle das alavancas monetárias, muitos governos começaram a dar mais valor aos objetivos do bem-estar nacional, como a estabilidade e o pleno emprego, do que a uma ordem internacional

estável. Em decorrência da guerra, aumentara o poder da classe trabalhadora e do empresariado, grupos que podiam resistir à flexibilidade dos salários e dos preços (em particular no sentido decrescente) que facilitava o funcionamento de um sistema de taxas cambiais fixas.

Outro fator foi a política econômica britânica. Quando a Grã-Bretanha retornou ao padrão-ouro, em 1925, voltando a fixar o valor da libra esterlina em ouro, adotou uma paridade muito elevada; em conseqüência, paralisou-se o crescimento econômico do país, as exportações diminuíram e a classe trabalhadora teve de enfrentar muitas dificuldades. Como Keynes (1925) havia previsto, o governo britânico subordinou o bem-estar interno do país às exigências de manter a função internacional da libra esterlina. O resultado foi a greve geral de 1926, que fracassou em seus objetivos imediatos, mas ajudou a preparar o caminho para o estado do bem-estar social moderno.

Além disso, a Grã-Bretanha perdera o poder de administrar o sistema monetário internacional. Seu declínio industrial, os custos da guerra e o surgimento de novas potências produziram uma mudança importante na distribuição global do poder econômico. Conforme Charles Kindleberger argumentou em *The World in Depression, 1929-1939* (1973), a severidade e a duração da Grande Depressão deveram-se em parte ao colapso da liderança econômica. A Grã-Bretanha não tinha mais o poder de cumprir as responsabilidades de potência hegemônica nas áreas do comércio e das finanças; a potência econômica dominante que surgia – os Estados Unidos da América – emergira da guerra como o maior credor mundial. A deflação norte-americana causou uma escassez da liquidez global que acentuou a depressão (H. Johnson, 1975, p. 272). Sem uma potência hegemônica que aplicasse as regras e administrasse o sistema, os Estados recorriam à política nacionalista de exportar sua pobreza, e desapareceu a ordem econômica.

Os objetivos sociais e os interesses nacionais das grandes potências tinham mudado, e sua política econômica era agora cada vez mais divergente, em razão dos acontecimentos internos e internacionais (Ruggie, 1982, p. 390-392). As metas internas de bem-estar social e as rivalidades entre os países tornaram-se mais importantes do que as normas internacionais, o que tornou a cooperação impossível (Oye, 1983). As ideologias do fascismo, do nazismo e do *new deal* valorizavam a autonomia e a auto-suficiência nacionais mais do que o internacionalismo liberal. Quando o tecido da cooperação internacional se rompeu, dando início às hostilidades, o Estado belicoso voltou a afirmar-se. Em uma economia depois da outra, o Estado assumiu as rédeas da economia para alcançar seus objetivos de bem-estar interno e de política externa. Na ausência de uma liderança hegemônica, o triunfo das ideologias não-liberais e a divergência dos interesses nacionais levaram ao colapso da economia mundial liberal.

O caos econômico que se seguiu levou à fragmentação do sistema monetário internacional em vários blocos competindo entre si. Na Conferência de Ottawa, de 1932, os ingleses, juntamente com vários domínios britânicos e certos parceiros comerciais, criaram um "bloco do esterlino". Logo depois foi formado o "bloco do dólar", em torno dos Estados Unidos, e um "bloco do ouro", em torno da França. Por fim, a Alemanha, a Itália e o Japão aproveitaram a crise econômica mundial para tentar a criação de impérios autárquicos. A economia mundial entrou em uma era de hostilidade econômica sem precedentes, com desvalorizações competitivas e moedas flutuantes, à medida que os Estados de cada bloco procuravam resolver seus problemas de pagamentos e de emprego à custa dos vizinhos.

Em reação a essa anarquia econômica, em meados da década de 1930, os Estados Unidos começaram a assumir as responsabilidades da liderança. Em 1934, uma lei (a chamada U. S. Reciprocal Trade Act) dava ao presidente norte-americano poderes para negociar a redução recíproca de tarifas. Embora de pouca importância imediata, depois da Segunda Guerra Mundial, esse princípio fundamental da reciprocidade tarifária viria a ser incorporado ao Gatt – o General Agreement on Tariffs and Trade. Em 1936, Estados Unidos, Grã-Bretanha e França assinaram o Acordo Tripartite destinado a moderar os conflitos entre os três principais centros financeiros (Rowland, 1976, cap. 5). Embora essas medidas sinalizassem uma crescente sensibilidade, por parte dos Estados Unidos, do seu interesse em uma economia mundial liberal que funcionasse adequadamente, a necessária reforma do comércio e da moeda internacionais teria de esperar pelo fim da Segunda Guerra Mundial, com a emergência dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial sem contraste.

Os acontecimentos do período entreguerras representaram um fim à idéia do equilíbrio automático que, de modo geral, caracterizara a era do padrão-ouro (Williamson, 1983, p. 141). A realização simultânea do equilíbrio interno e externo, mediante o mecanismo de fluxo de preços e dinheiro descrito por Hume, o *price-specie flow*, era cada vez menos aplicável em um mundo onde os bancos centrais procuravam contrabalançar seus efeitos, e não se deixava que preços e salários caíssem automaticamente em função de uma política monetária apertada. Tinha chegado a era da intervenção governamental e da administração da economia.

O sistema de Bretton Woods (1944-1976)

Depois do trauma da Grande Depressão e dos sacrifícios impostos à população durante a Segunda Guerra Mundial, as democracias ocidentais fixaram duas prioridades econômicas para o pós-guerra. A primeira era o crescimento

econômico com pleno emprego. O Plano Beveridge na Inglaterra, a criação de uma comissão de planejamento na França e, nos Estados Unidos, a aprovação do Employment Act, de 1946, simbolizam esse compromisso com o intervencionismo governamental na economia e a instituição do *welfare state*. A segunda prioridade era a criação de uma ordem econômica mundial estável que impedisse o retorno do nacionalismo destrutivo dos anos 1930.

A Conferência de Bretton Woods, em 1944, tinha o objetivo de criar uma ordem econômica mundial estável. Resultado da cooperação entre os Estados Unidos e a Inglaterra, o sistema de Bretton Woods tinha várias características importantes (Cooper, 1984, p. 22-23). Concebia um mundo onde os governos tivessem considerável liberdade de perseguir objetivos econômicos nacionais, mas cuja ordem monetária se baseava em taxas de câmbio fixas para impedir depreciações competitivas com seus efeitos destrutivos e as políticas adotadas na década de 1930. Outro princípio adotado era a conversibilidade das moedas para as transações em conta-corrente. Admitia-se que os fluxos desestabilizadores de capital, como os ocorridos nos anos 1930 e que nos anos 1980 voltaram a causar problemas, eram coisa do passado. Criou-se o FMI, Fundo Monetário Internacional, para supervisionar o funcionamento do sistema monetário e proporcionar empréstimos de médio prazo aos países que experimentassem dificuldades temporárias no seu balanço de pagamentos. Finalmente, na hipótese de um "desequilíbrio fundamental", o sistema permitia que um país alterasse sua taxa de câmbio com o consentimento internacional; mas a definição de "desequilíbrio fundamental" foi deixada vaga.

O sistema de Bretton Woods procurou resolver o choque entre a autonomia nacional e a estabilidade internacional, mas as características básicas do sistema – autonomia da política nacional, taxas de câmbio fixas, conversibilidade das moedas – conflitavam entre si (Cooper, 1984, p. 22). Assim, por exemplo, um país não pode ao mesmo tempo ter a liberdade de perseguir políticas macroeconômicas que absorvam moeda estrangeira sem enfrentar as conseqüências na sua taxa de câmbio. Admitia-se, porém, que os movimentos de capital seriam pequenos e que os conflitos entre objetivos econômicos podiam ser conciliados mediante o financiamento internacional dos déficits e, se necessário, mediante alterações nas taxas de câmbio. Com efeito, isso foi possível até o fim dos anos 1960, quando a política monetária norte-americana começou a transferir tensões severas para o sistema.

Como John Ruggie tem argumentado, o sistema de Bretton Woods era uma solução de meio-termo para o conflito entre a autonomia nacional e as normas internacionais. Procurava evitar: 1) a subordinação das atividades econômicas nacionais à estabilidade da taxa de câmbio, representada pelo padrão-ouro clássico; e, também, 2) o sacrifício da estabilidade internacional à autono-

mia da política nacional, característica do período de entreguerras. Esse chamado *compromise of embedded liberalism*, um "compromisso do liberalismo embutido", foi uma tentativa de permitir que os governos adotassem nos seus países políticas keynesianas para estimular o crescimento sem perturbar a estabilidade monetária internacional. Ao descrever esse acordo, Ruggie diz que "diferentemente do nacionalismo econômico dos anos 1930, teria caráter multilateral; e ao contrário do liberalismo do padrão-ouro e do livre comércio, seu multilateralismo se basearia no intervencionismo interno" (Ruggie, 1982, p. 393). Esperava-se que a criação de instituições que limitassem o impacto recíproco dos acontecimentos internos e externos resolvesse o problema da realização simultânea da liberalização internacional e da estabilização interna, em cada país.

O sistema de Bretton Woods refletia mudanças fundamentais nas metas sociais e nos objetivos políticos adotados. Enquanto o padrão-ouro do século XIX e a ideologia do *laissez-faire* tinham subordinado a estabilidade nacional a normas internacionais e o período entreguerras invertera esses objetivos, o regime do pós-guerra tentava reunir os dois. O Estado assumia um papel mais importante na economia para garantir o pleno emprego e outros objetivos, mas suas ações ficavam sujeitas a certas normas internacionais. Desse modo, seria possível a coexistência do intervencionismo interno com a estabilidade internacional. Como afirma Ruggie, "a essência do liberalismo incrustado [consistia em] inventar uma forma de multilateralismo compatível com as exigências da estabilidade interna" (1982, p. 399).

Os países eram estimulados a dedicar-se ao livre comércio com um risco mínimo para a estabilidade interna, embora com algum custo em termos da eficiência na distribuição de recursos. Se tivessem sérias dificuldades no balanço de pagamentos, o FMI podia financiar seus déficits e supervisionar os ajustes da taxa cambial (Ruggie, 1983b, p. 434). Os países não precisariam restringir as importações para corrigir um desequilíbrio do balanço de pagamentos, pois a cooperação internacional tornaria possível o intervencionismo estatal e a adoção de políticas keynesianas sem o risco de desestabilizar o sistema de câmbio, com um retorno às políticas competitivas nacionalistas da década de 1930. Os que apoiavam o sistema de Bretton Woods acreditavam que o Estado e o mercado tinham sido amalgamados exitosamente.

A instituição do sistema de Bretton Woods deu início a uma era de expansão sem precedentes no comércio internacional e de crescente interdependência econômica mundial. Contudo, havia nesse keynesianismo global uma falha inerente, que, com o tempo, derrubaria o sistema. A economia norte-americana tornou-se o principal motor do desenvolvimento mundial. A política monetária norte-americana passou a ser uma política monetária mundial, e o êxodo de dólares proporcionava a liquidez que lubrificava as engrenagens do comércio.

Depois da revolução provocada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1973 e 1974, a qual multiplicou por quatro os preços mundiais da energia, a inclinação dramática dos japoneses, dos europeus ocidentais e dos novos países em vias de industrialização (NICs: *new industrializing countries*) para uma estratégia de crescimento "puxado" pelas exportações fez com que o papel dos Estados Unidos se tornasse ainda mais importante para o crescimento global. Se os Estados Unidos cresciam, o mundo crescia; se o seu crescimento diminuía, o mesmo acontecia com o resto do mundo.

Como no caso do padrão-ouro clássico, havia um hiato separando a teoria da realidade. A guerra enfraquecera de tal forma as economias das potências industriais que elas não podiam mais assumir plenamente as responsabilidade e as obrigações previstas pelo sistema de Bretton Woods até 1958. Diante do caos potencial na economia mundial, do problema da "escassez de dólares" e do início do conflito político com a União Soviética, os Estados Unidos assumiram a responsabilidade primária pela administração do sistema monetário mundial, começando com o Plano Marshall e, depois, parcialmente, sob o manto do FMI. O Federal Reserve norte-americano passou a ser a base do sistema monetário internacional. O sistema clássico de Bretton Woods só durou de 1958 a 1964, quando foi substituído pelo que os franceses chamam de "hegemonia do dólar".

Vários elementos caracterizavam o que na verdade era um padrão-ouro-divisas baseado no dólar. À medida que outros países ancoravam sua moeda no dólar, chegava-se a um sistema de taxas de câmbio fixas. O processo de ajuste implicava apenas tomar ações para mudar o valor paritário da moeda com relação ao dólar norte-americano. Como esta era a principal moeda de reserva, a liquidez internacional passou a ser uma função do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, o qual a partir de 1959 exibia freqüentemente um déficit. O ponto crucial do sistema era a garantia dada pelo governo norte-americano de manter o dólar conversível em ouro à razão de US$ 35 por dólar. Enquanto esse compromisso foi mantido, e os outros países tinham confiança na economia dos Estados Unidos, o sistema funcionou. O dólar valia tanto quanto o ouro; na verdade, valia mais, e tornou-se em todo mundo o principal meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. Por duas décadas, a partir de 1959, a evasão de dólares dos Estados Unidos, em razão do déficit crônico do orçamento do país, serviu de combustível para a economia mundial. Depois veio a crise, e o sistema de Bretton Woods entrou em colapso.

O dólar e a hegemonia norte-americana

A hegemonia norte-americana tem-se baseado no papel do dólar no sistema monetário internacional e na extensão do seu meio de dissuasão nuclear

aos países aliados. Enquanto a União Soviética, situada no coração do continente eurasiano, podia aplicar seu poder militar diretamente na periferia, os Estados Unidos precisavam da moeda estrangeira necessária para financiar sua posição global, posição esta que incluía o estacionamento de tropas fora do país, duas guerras importantes na Ásia e outros custos. Esses custos da hegemonia global têm sua contrapartida, em grande parte, nas vantagens dadas pela posição internacional do dólar. O preço pago pela exploração pelos Estados Unidos do seu papel como banqueiro do mundo foi a destruição do sistema de Bretton Woods, a transformação do país de credor em devedor e uma crescente dependência do capital japonês. A evolução recente desse quadro será discutida mais adiante, no Capítulo 8. O que vou examinar aqui é o que os economistas chamaram de "dilema Triffin", para deixar claro por que a política adotada pelo governo de Washington terminou por destruir o sistema monetário que os Estados Unidos lutaram tanto para criar (Block, 1977).

Em 1960, Robert Triffin, um economista da Universidade de Yale, publicou um livro intitulado *Gold and the Dollar Crisis* (1960), o qual expunha a falha essencial do padrão dólar. Salientava a contradição fundamental entre o mecanismo de criação de liquidez e a confiança internacional no sistema, sistema este que se baseava nos déficits do balanço de pagamentos norte-americano para criar liquidez internacional; no longo prazo esses mesmos déficits minariam a confiança no dólar. O aumento do estoque de dólares mantido no exterior, que ao preço de US$ 35 a onça não podia ser redimido pelo ouro existente nos Estados Unidos, terminaria por destruir a confiança no sistema, o que, por sua vez, levaria à especulação financeira e a uma instabilidade crescente. Ou esses déficits precisavam parar (o que diminuiria a taxa de criação de liquidez internacional e reduziria também o ritmo do crescimento econômico mundial) ou seria preciso encontrar um novo mecanismo de criação de liquidez.

Durante alguns anos, o "dilema Triffin" só despertou interesse acadêmico, porque as reservas de ouro norte-americanas eram suficientes para cobrir seus déficits de pagamentos internacionais e a taxa de inflação do país era baixa. Depois de 1967, no entanto, as coisas começaram a mudar com a desvalorização da libra, moeda que vinha, de certa forma, protegendo o dólar (Scammell, 1983, p. 179). Depois disso, a escalada maciça da Guerra do Vietnã e a conseqüente severa deterioração do balanço de pagamentos norte-americano transformaram radicalmente a situação. Em resposta à crescente inflação mundial, provocada principalmente pelo esforço de guerra, pelo programa *Great Society* do presidente Johnson, pela instabilidade monetária e pelos ataques especulativos contra o dólar, aceleraram-se os esforços internacionais para resolver o dilema proposto por Triffin.

Esses esforços envolviam geralmente dois tipos de ação internacional. Em primeiro lugar, as medidas cooperativas tomadas pelas principais potências econômicas eram destinadas a aumentar a confiança no dólar e a reduzir a especulação monetária. Elas incluíram o General Arrangements to Borrow, Acordos Gerais de Empréstimo, mecanismo para a troca de moedas organizado pelo Bank for International Settlements, e a criação de um fundo de ouro (Kindleberger, 1977, cap. 6). Em segundo lugar, e depois de intensa controvérsia, o FMI criou os Special Drawing Rights (SDR) – Direitos Especiais de Saque –, crédito de reserva para complementar o dólar e resolver o problema da criação de liquidez. Mas essas medidas só tiveram êxito, em parte, em razão dos interesses políticos conflitantes e da falta de confiança em um meio de pagamento criado por instituição internacional (para uma explicação do funcionamento dos SDRs, *vide* Williamson, 1983, p. 348). Contudo, a despeito dessas sérias dificuldades e dos problemas não resolvidos, o sistema de Bretton Woods sobreviveu por vários anos ainda. Para entender a razão é preciso voltar à esfera da política internacional e ao fato de que persistia a liderança econômica norte-americana, embora os Estados Unidos estivessem falhando na tarefa de manter a estabilidade monetária internacional.

O sistema de taxas de câmbio fixas durou ainda algum tempo porque ele continuava sustentado por base política sólida. Essencialmente, para usar a expressão de Cohen, houvera uma "barganha implícita" entre os três pólos dominantes da economia internacional: os Estados Unidos, a Europa Ocidental e, em menor grau, o Japão (Cohen, 1977, p. 97). Em parte, por razões econômicas, mas sobretudo por motivos estratégicos, a Europa Ocidental (principalmente a República Federal Alemã) e o Japão concordaram em financiar o déficit de pagamentos norte-americano. Ao comentar esse importante acordo, Cohen escreve que

> os aliados dos Estados Unidos concordaram com um sistema hegemônico que dava àquele país privilégios especiais, autorizando-o a agir unilateralmente fora das suas fronteiras para promover seus interesses. De seu lado, os Estados Unidos concordavam com o uso do sistema pelos aliados para promover a sua própria prosperidade econômica, mesmo que fosse em grande parte à custa dos Estados Unidos *(idem, ibidem).*

Enquanto essa barganha foi mantida, sem grandes abusos, o sistema de Bretton Woods pôde sobreviver.

Durante esse período, os Estados Unidos conduziram sua política externa, em grande parte, a crédito, aproveitando seu papel de banqueiro mundial: emitiram moeda para financiar sua posição no mundo – tática semelhante ao lançamento dos "saldos em libras esterlinas" que no passado as colônias e dependências britânicas tinham sido obrigadas a reter. A disposição de europeus e

japoneses de emprestar dinheiro aos Estados Unidos, estocando dólares inflacionados sob a forma de títulos do governo norte-americano, tornou possível aos Estados Unidos manter seus compromissos militares na Europa Ocidental e em outros lugares em torno da periferia soviética e chinesa, financiar a assistência externa e, naturalmente, lutar no Vietnã. Lyndon Johnson não precisou comprometer sua *Great Society* ou impor ao povo os custos desse programa e os do Vietnã mediante mais impostos. Em troca, os Estados Unidos continuaram a tolerar não só a discriminação contra as suas exportações pelo Japão e pela Comunidade Econômica Européia mas também a estratégia agressiva de exportação desses países. Os dois lados e o sistema global pareciam beneficiar-se com o que pode ser visto retrospectivamente como políticas complementares mas altamente autocentradas e nacionalistas.[7]

A posição de supridor dos meios de pagamento usados pelo mundo tornou-se uma fonte importante de poder e independência para os Estados Unidos. Inicialmente, seus aliados aceitaram a situação pelos motivos anteriormente indicados. Com o tempo, porém, muitos japoneses e europeus começaram a pensar que os Estados Unidos estavam abusando dos privilégios políticos e econômicos que lhe conferia o primado do dólar. Como Charles de Gaulle se queixava com freqüência, os Estados Unidos imprimiam dólares livremente para conduzir uma guerra colonial no Vietnã, adquirir empresas estrangeiras e, de modo geral, financiar a hegemonia política norte-americana sobre a Europa e o resto do mundo. Para os franceses, a solução estaria na volta da disciplina imposta pelo padrão-ouro. Embora poucos aceitassem essa medida draconiana, os parceiros econômicos dos Estados Unidos compartilhavam uma preocupação cada vez maior com a inflação, a especulação errática com as moedas e a crescente instabilidade monetária em decorrência da expansão excessiva do suprimento monetário mundial. Pensava-se que os Estados Unidos transferiam para outras economias o custo da sua política interna e externa. Por outro lado, a atitude norte-americana era essencialmente a de que, se os outros países não gostassem do que estava acontecendo, era sua responsabilidade fazer alguma coisa para mudar a situação: uma atitude que ficou conhecida como a doutrina de "negligência benigna", a "desatenção benigna", que caracterizou a política norte-americana até o mês de agosto de 1971.

Inerentes a essa ordenação política e monetária havia duas assimetrias básicas que nos anos 1970 destruiriam o sistema de Bretton Woods. De um lado, o papel do dólar como moeda de reserva, de transação e de intervenção concedia privilégios econômicos e políticos aos Estados Unidos, o que liberava esse país das preocupações com o balanço de pagamentos na condução da sua

[7] Cooper (1975, p. 69-73) examina se os Estados Unidos abusaram ou não do seu poder de senhoriagem, dada a função do dólar como moeda internacional.

política externa e na administração da sua economia nacional. De outro lado, em contraste com outras economias, os Estados Unidos não podiam desvalorizar o dólar com relação às moedas estrangeiras para melhorar sua posição comercial e de pagamentos. Presumia-se que qualquer desvalorização do dólar, na tentativa de melhorar a posição competitiva dos Estados Unidos, seria anulada imediatamente por desvalorizações paralelas da libra, do marco e de outras moedas.

Embora o governo de Washington valorizasse o primeiro aspecto dessa assimetria, preocupava-o cada vez mais o fato de não poder desvalorizar o dólar para melhorar uma posição comercial declinante. Como é natural, europeus e japoneses viam essa assimetria da perspectiva oposta, ressentindo a inflação exportada pelos Estados Unidos e ao mesmo tempo apreciando os efeitos benéficos do dólar sobrevalorizado sobre suas exportações. Enquanto o déficit do balanço de pagamentos norte-americano era moderado, e de outro lado se mantinha a unidade política dos três centros do poder industrial do mundo não-comunista, a dificuldade ficou em recesso; mas quando a mudança das condições econômicas e políticas acentuou a debilidade do dólar e a deterioração do balanço comercial norte-americano, no princípio dos anos 1970, as assimetrias passaram a ser um tema fundamental na reforma do sistema monetário internacional. Reagindo a essas mudanças, os Estados Unidos tomaram medidas decisivas para alterar os aspectos do sistema que não o agradavam.

Para entendermos bem as decisões norte-americana é preciso levar em conta que em um sistema monetário internacional baseado em taxas fixas há um conflito político latente, baseado no chamado problema da consistência, ou do país N-1 (Williamson, 1983, p. 334-335). Em um sistema monetário composto de N países, N-1 países (todos menos um) têm a possibilidade de alterar sua taxa de câmbio, mas um deles não pode fazê-lo, porque sua moeda é o padrão adotado para aferir o valor da moeda de todos os outros. O conflito potencial virá à superfície se todos tentarem mudar sua taxa de câmbio para melhorar a respectiva vantagem competitiva ou por algum outro motivo; e o conflito só poderá ser evitado se o valor de uma moeda permanecer fixo com relação a todas as demais.

Durante quase trinta anos após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos exerceram esse papel estabilizador, contentando-se com uma atitude de passividade em relação ao valor do dólar. Não se preocupavam com a taxa de câmbio do dólar por causa da força da economia norte-americana, e também porque o setor exportador dessa economia era relativamente pequeno. Além disso, para cimentar as relações de aliança com o Japão e com a Europa Ocidental, os Estados Unidos subordinavam os interesses econômicos internos aos interesses políticos mais amplos. Por isso, deixavam que os outros países alterassem suas taxas ou então, no caso da Inglaterra em 1949, os estimulavam

mesmo a alterá-las pensando fundamentalmente na estabilidade do sistema. Em suma, o mecanismo de ajuste consistia essencialmente em mudar o valor da moeda com relação ao dólar.

A atitude norte-americana de *benign neglect* com respeito a um dólar cada vez mais sobrevalorizado e a um balanço de comércio declinante começou a mudar no fim dos anos 1970 e no princípio da década seguinte. Com a aceleração da guerra no Vietnã e a expansão simultânea da *Great Society* pelo governo Johnson, os dólares norte-americanos inundaram os mercados financeiros mundiais. As outras economias eram forçadas a aceitar esses dólares para manter suas taxas de câmbio fixas, mas dessa forma a inflação norte-americana era transmitida a seus parceiros econômicos, por meio do sistema monetário. Subseqüentemente, o governo Nixon, antecipando a eleição presidencial de 1972, deu outro estímulo maciço à economia norte-americana e gerou novas forças inflacionárias que prejudicaram ainda mais o dólar. Ao mesmo tempo, os governos de outros países estimulavam também a economia. O efeito cumulativo dessa sincronização do ciclo político-econômico acelerou ainda mais a inflação mundial, o que impôs maiores tensões ao sistema de taxas fixas.[8] Para bem avaliar esses acontecimentos, é necessário retornarmos ao que diz a teoria econômica.

Na década de 1960 a "teoria da política econômica" desenvolveu-se para acomodar o mundo keynesiano, mais complexo; reconhecia que os governos precisavam de instrumentos distintos para conseguir o objetivo interno de assegurar o crescimento não-inflacionário, com pleno emprego, e ao mesmo tempo o equilíbrio nos pagamentos internacionais. A aplicação adequada dessa teoria permitiria conciliar uma maior intervenção governamental com a estabilidade internacional. Conforme escreveu Harry Johnson,

> o desenvolvimento da teoria da política econômica para uma economia aberta, depois da Segunda Guerra Mundial, por Meade, Tinbergen e outros, restaurou a noção de um sistema automático, com base na premissa de que, uma vez exposta com clareza essa teoria, os governos deveriam aplicá-la de forma inteligente e deflacionar e reavaliar ou reflacionar e reavaliar, na combinação apropriada, conforme as circunstâncias exigissem (H. Johnson, 1972, p. 409).

Esses economistas esperavam que os países substituíssem o automatismo do padrão-ouro pela escolha dos instrumentos políticos adequados *no nível nacional*; e durante alguns anos acreditaram que o sistema de Bretton Woods tinha alcançado esses objetivos. Mas, como acautelou Johnson, o maior defeito dessa recomendação "é a sua premissa de que os governos têm tanto o

[8] *Vide* Tufte (1978) sobre a teoria dos ciclos políticos da economia.

entendimento como o poder de aplicar a política internacional contra os seus vizinhos" *(idem, ibidem)*. Essa esperança, e esse cuidado, não deveriam se transformar em realidade.

Como testemunham o crescimento e o posterior declínio do sistema de Bretton Woods, os progressos na teoria econômica não resolvem por si mesmos o problema fundamental do sistema monetário internacional – o conflito potencial entre os objetivos nacionais e a ordem internacional. A condição necessária para a solução desse problema era uma liderança internacional inteligente, e no período de pós-guerra, enquanto os Estados Unidos estivessem dispostos a propor tal liderança, e a pudessem exercê-la, uma ordem liberal triunfaria sobre as forças do nacionalismo econômico. Quando faltou a liderança dos Estados Unidos, em reação às exigências da guerra no Vietnã e ao declínio relativo do poder norte-americano, não era possível encontrar uma solução dentro da técnica econômica. A crise subseqüente do sistema monetário internacional era menos um problema de inadequação da teoria econômica e mais um problema político de inadequada liderança econômica e política.

O crescimento persistente da inflação mundial, do fim dos anos 1950 ao princípio da década de 1970, que levaria a ações norte-americanas prejudiciais ao sistema de Bretton Woods, apresentou-se como um novo fenômeno (Williamson, 1983, p. 386-387). No passado, a inflação tinha sido vista basicamente como um problema nacional, o resultado de política de pleno emprego muito ambiciosa. Com o aumento da interdependência econômica, no fim dos anos 1960, ficou claro que a inflação era na verdade um problema macroeconômico internacional. Por causa da criação excessiva de dinheiro pelos Estados Unidos, as forças inflacionárias transferiam-se de um país para outro, por todo o mundo, pelo canal do nível de preços nos mercados integrados de produtos, assim como pelos fluxos de capital. Essa nova "era da inflação" distorcia os valores monetários e minava a estabilidade econômica internacionalmente e dentro dos países.

Em meados do ano de 1971, o dólar já se encontrava seriamente desalinhado com as principais moedas, e as taxas de inflação diferenciais entre os Estados Unidos e outras economias de mercado tinham provocado um desequilíbrio fundamental nas taxas de câmbio. A confiança no dólar estava sendo erodida rapidamente, perturbando os mercados de câmbio. O governo de Washington enfrentava pressões para converter em ouro dezenas de bilhões de dólares, e o sistema monetário internacional encontrava-se sob ameaça de destruição. Diante de uma situação que se deteriorava rapidamente, em 15 de agosto de 1971 Richard Nixon anunciou o que seria, na realidade, uma nova política econômica norte-americana. Ao reagir ao primeiro déficit comercial do país desde 1893, às crescentes pressões em favor do protecionismo, aos ataques contra o dólar

e aos temores de um colapso financeiro, Nixon adotou uma série de ações unilaterais incisivas para conter a evasão de ouro e reverter a situação econômica dos Estados Unidos, que se deteriorava rapidamente (*vide* Gowa, 1983).

Em primeiro lugar, o presidente suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro, colocando, assim, o dólar como fundamento exclusivo do sistema monetário mundial. Em segundo lugar, impôs uma sobretaxa às importações norte-americanas para obrigar europeus e japoneses a alterar o valor em dólar das suas moedas. Em terceiro lugar, instituiu controles de salários e preços para combater a inflação no seu país. O resultado mais importante dessas ações foi uma desvalorização substancial do dólar em dezembro de 1971 (o Acordo do Smithsonian). Embora as medidas de Nixon tivessem alcançado o seu objetivo, a tática grosseira usada para essa reforma prejudicou o relacionamento entre as potências econômicas dominantes e destruiu um pilar fundamental do sistema de Bretton Woods ao desvincular unilateralmente o dólar do ouro.

Em suma, conforme argumenta Joanne Gowa (1983), a hegemonia norte-americana derrubou o sistema de Bretton Woods para ampliar sua própria liberdade de ação econômica e política. O poder crescente da Europa Ocidental e do Japão ameaçava limitar a autonomia dos Estados Unidos, porque os grandes estoques de dólares mantidos por aqueles países significavam que, se o dólar mantivesse o seu valor, preservando-se o sistema de câmbio existente, a política norte-americana teria de conformar-se às suas decisões. Para não ter a sua autonomia diminuída, os Estados Unidos decidiram abandonar o sistema. Nas palavras de um antigo funcionário norte-americano, "a crescente força política e econômica da Europa e do Japão tornou obsoleto o sistema de Bretton Woods" (citado em Keohane, 1985, p. 97).

Em 1973, o sistema de Bretton Woods chegava ao fim. Em março desse ano foi tomada a decisão de deixar as taxas de câmbio flutuar. Então, a elevação dos preços da energia, multiplicados por quatro pela Opep, representou outro golpe severo (Williamson, 1983, p. 392). O impacto sobre o balanço de pagamentos dos países importadores de petróleo, e sobre os mercados financeiros em geral, impôs de novo às potências econômicas dominantes a necessidade de realinhar suas moedas. Em contraste com o Acordo do Smithsonian, porém, quando esses realinhamentos foram impostos pelos Estados Unidos aos outros países e depois negociados multilateralmente, desta vez o ator principal foi a Alemanha Ocidental, que se recusou a continuar apoiando o dólar. Com efeito, os Estados Unidos e seus parceiros econômicos decidiram abandonar o sistema de taxas de câmbio fixas, adotado no pós-guerra, em favor de um sistema baseado em taxas flexíveis. A recusa em seguir a liderança econômica dos Estados Unidos, por parte de um aliado importante, levou ao abandono de um elemento importante do sistema de Bretton Woods.

O fim *de facto* das taxas de câmbio fixas e do sistema de Bretton Woods foi oficializado em 1976, em reunião dos principais membros do FMI, realizada em Kingston, na Jamaica. Essa conferência tomou as seguintes decisões: 1) as taxas flutuantes foram legalizadas; 2) o papel de reserva do ouro foi reduzido; 3) as quotas do FMI foram ampliadas, especialmente as dos países da Opep; 4) aumentou-se o financiamento dos países menos desenvolvidos; e, principalmente, 5) cada país assumiu a responsabilidade pela fixação do valor da sua moeda. Assim, a autonomia nacional prevalecia sobre as regras internacionais e os Estados desvinculavam-se das exigências de um sistema de câmbio fixo, podendo perseguir objetivos próprios, tais como a expansão das exportações, o estímulo da economia ou a defesa contra a importação de pressões inflacionárias.

A reunião da Jamaica confirmou o fim de um regime monetário, mas não sinalizou o nascimento do seu sucessor. Deixou de estabelecer as características essenciais de uma ordem monetária estável: uma moeda internacional, um mecanismo de ajuste e a liderança monetária. Embora outras moedas passassem a ter mais importância, como o iene e o marco alemão, o dólar não podia mais ser trocado por ouro. O mundo foi deixado essencialmente com um padrão dólar exclusivo, mas inerentemente instável. Foram interrompidos os esforços para resolver o problema da liquidez, como a absorção do excesso de dólares mediante a criação de uma conta de substituição ou o fortalecimento do papel dos Direitos Especiais de Saque. A política monetária errática dos Estados Unidos continuou livre para adicionar excessiva ou insuficiente liquidez no sistema, o que provocou, assim, taxas de câmbio instáveis e flutuações cíclicas da economia. E a distribuição internacional da liquidez e seus efeitos sobre os países menos desenvolvidos também não foi abordada. A questão da confiança e do perigo que representava para a estabilidade monetária internacional não foi resolvida. Admitiu-se que o problema dos ajustes tinha sido resolvido com as taxas flexíveis, que permitiriam o livre funcionamento do mecanismo dos preços, de modo a realinhar automaticamente o valor das moedas. Infelizmente, os anos de 1980 mostrariam que as coisas não eram tão simples.

Em suma, a conferência de Kingston silenciou sobre aspectos críticos de uma ordem monetária internacional, tais como os ajustes e a liquidez. Com efeito, cada país ficava livre para determinar por si mesmo os assuntos monetários, independentemente de regras internacionais. Conforme a descrição de Peter Kenen, o que ocorreu na Jamaica em 1976 foi um movimento no sentido da renacionalização do sistema monetário mundial, com os Estados assumindo maior responsabilidade pela determinação do valor da sua moeda (Kenen, 1976, p. 9). O dilema da autonomia nacional *versus* o regime internacional parecia ter sido resolvido em favor da primeira.

O abandono de Bretton Woods e do sistema de taxas de câmbio fixas representou o desaparecimento da disciplina financeira internacional e abriu a porta para a vasta expansão do endividamento privado, nacional e internacional, ocorrido no fim dos anos 1970 e no princípio da década seguinte. Sem essas taxas, deixou de haver restrições externas à conduta de cada país. Em conseqüência, o sistema monetário e financeiro global tornou-se cada vez mais instável, e a ameaça do seu colapso passou a ser uma preocupação importante para a economia política internacional. O perigo da inflação mundial tornou-se inerente ao sistema.

Por suas ações nos anos 1960 e 1970, os Estados Unidos tinham abandonado seu papel de liderança monetária. De fato, ao adotar políticas inflacionárias e uma atitude negligente – de *benign neglect* –, o governo de Washington passara a ser uma parte do problema, e não mais o líder em busca de uma solução. Em meados dos anos 1980, o declínio relativo do poder dos Estados Unidos e o seu desinteresse em gerenciar o sistema monetário internacional estimularam propostas de liderança coletiva, especialmente sob a forma de coordenação das políticas nacionais e de novas regras a serem adotadas para o sistema monetário internacional.

O não-sistema de taxas flexíveis

Os defensores da adoção de taxas flexíveis acreditavam que essa mudança resolveria o problema fundamental representado pelo choque entre a autonomia nacional e as normas internacionais. Sob o sistema de Bretton Woods, com taxas fixas, as economias nacionais se haviam articulado estreitamente e tornaram obrigatórias as opções de política interna. Quando as taxas de câmbio eram fixas, um desequilíbrio no balanço de pagamentos exigia ajustes internos e mudanças nos níveis da atividade econômica ou (o que era menos provável) a imposição de controles diretos à economia, tais como restrições aos fluxos de capital. Esse sistema de taxas fixas entrou em colapso porque a diferença entre as taxas de inflação da economia norte-americana e dos outros países desenvolvidos impunha custos crescentes às economias nacionais.

Com a oficialização da mudança para um regime de taxas flexíveis, depois da conferência da Jamaica, presumia-se que as economias nacionais se desvinculariam umas das outras. Deixaria assim de ser necessário que o Estado regulamentasse o nível da atividade econômica para manter o valor monetário; os ajustes se fariam sob a forma de mudanças no mercado, induzidas por flutuações no valor da moeda. Isso isolaria a economia nacional e a sua administração dos eventos e dos limites internacionais. Igualmente importante, as decisões de política econômica em cada país não influenciariam outras economias, de modo que cada nação estaria livre para desenvolver sua própria política macroeconômica

e para estabelecer suas prioridades econômicas, dependendo das suas preferências, tais como o equilíbrio presumido entre a taxa de inflação e o nível de desemprego.

Mas, para que essa solução ao problema dos ajustes funcionasse como se esperava, os Estados deveriam estar prontos a deixar ao mercado a determinação da sua taxa cambial. Contudo, em uma economia mundial interdependente, os governos eram tentados a manipular essas taxas para melhorar sua posição relativa, e as ações de cada país podiam prejudicar seriamente o bem-estar dos demais. Por exemplo: um Estado podia promover uma flutuação "suja" para deprimir o valor da sua moeda e melhorar sua posição competitiva no comércio internacional; ou então podia tentar elevar esse valor para combater a inflação. Assim, o sistema de taxas flexíveis provou uma vez mais que a moeda internacional *é importante.*

Algumas mudanças fundamentais na natureza da economia política internacional explicam por que as expectativas de êxito do sistema de taxas flexíveis não foram preenchidas. Esperava-se que o novo sistema pudesse: 1) isolar as economias contra choques de oferta como os promovidos pela Opep em 1973 e 1974, 1979 e 1980 (Williamson, 1983, p. 209); 2) limitar as sincronizações e as amplificações dos ciclos econômicos como as que tinham ocorrido na inflação global de 1973 e na recessão de 1975, quando as economias industrializadas adotaram, ao mesmo tempo, primeiro uma política de expansão seguida por restrições ao crescimento (Williamson, 1983, p. 385); e 3) estabilizar as taxas cambiais (Williamson, 1983, p. 233). O câmbio flexível indubitavelmente facilitava a acomodação internacional aos incidentes econômicos da década de 1970: os dois choques de energia, a hiperinflação e o desaparecimento do sistema de Bretton Woods (Cooper, 1983, p. 36).

Em meados dos anos 1980, ainda não tinha havido qualquer teste para saber se as taxas de câmbio flexíveis permitiriam a dessincronização dos ciclos econômicos de modo que, alternadamente, algumas economias se expandiriam enquanto outras se contrairiam. Isso se devia, de modo geral, ao temor dos europeus e dos japoneses de que as políticas de expansão provocassem o ressurgimento da inflação (Williamson, 1983, p. 385-386). O sistema de taxas flexíveis deixou de atingir o objetivo da estabilidade monetária; depois de adotado, as taxas flexíveis tornaram-se extremamente voláteis, o que teve efeitos prejudiciais sobre o comércio internacional e os mercados financeiros.

A premissa crucial de que em um sistema de taxas flexíveis a administração da economia nacional não seria limitada por fatores internacionais tinha se tornado cada vez mais irrealista, a partir do fim dos anos 1950, com a remoção dos controles de capital na Europa e a formação do chamado mercado de Eurodólar. Essa alteração na realidade econômica (caracterizá-la como "revo-

lução" poderia não ser excessivo) continuou com: 1) o tremendo crescimento da liquidez mundial e dos ativos financeiros decorrentes em grande parte do crônico déficit de pagamentos norte-americano e da subseqüente geração de superávit por parte dos países da Opep; e 2) a crescente integração dos mercados financeiros mundiais. Em meados da década de 1970, em razão das novas tecnologias e da desregulamentação de instituições financeiras nacionais, o volume do fluxo internacional de capital correspondia a muitas vezes o volume total do comércio.[9] Segundo uma estimativa, em 1979 as exportações totais eram de US$ 41,3 trilhões, e a negociação de divisas chegava a US$ 17,5 trilhões. Em 1984, enquanto as exportações só tinham aumentado para US$ 1,8 trilhão, a negociação de moedas crescera para US$ 35 trilhões (*The New York Times*, 4 de maio de 1986, p. F 10). Em um mundo onde enormes quantidades de dinheiro e capital ultrapassavam o intercâmbio comercial, movimentando-se livremente pelas fronteiras nacionais, em busca de segurança e das taxas de juros mais altas, os movimentos internacionais de capital e o balanço de pagamentos tornaram-se determinantes importantes dos valores internacionais das moedas, e especialmente da taxa de câmbio do dólar norte-americano.

Os economistas permanecem divididos a respeito do que determina as taxas cambiais em um sistema de flutuação, especialmente os movimentos de curto prazo. Uma série de teorias já foram propostas pelos keynesianos, os monetaristas tradicionais e outras escolas, ao tentar explicar o comportamento dessas taxas (Williamson, 1983, p. 206-248). Nessa situação, o não-economista deve ter cuidado ao extrair conclusões sobre o assunto.

O que parece provado, no entanto, é que as políticas macroeconômicas e, em especial, a política fiscal e monetária norte-americana tornaram-se um fator importante das taxas de câmbio, certamente no caso do dólar e pelo menos no médio prazo. Essas políticas norte-americanas, em razão principalmente da sua influência sobre as taxas de juros, determinam em grande parte os fluxos internacionais de capital que, por sua vez, afetam o valor das moedas e, por conseguinte, as taxas cambiais. Quando se criou o sistema de Bretton Woods e quando se adotou a mudança para as taxas flutuantes, na Jamaica, deu-se pouca atenção à possibilidade de que os movimentos de capital influenciassem significativamente as taxas de câmbio. Contudo, no princípio da década de 1970 e outra vez uma década mais tarde, esses movimentos tornaram-se um fator de desestabilização no sistema monetário e financeiro internacional.

Como esses acontecimentos deixam claro, as economias nacionais estão de fato interligadas, de modo que os fluxos de capital e de ativos, em resposta

---

[9] O BIS (1986) analisa as causas e a natureza das mudanças revolucionárias no sistema financeiro internacional.

a diferentes taxas de juros, tendem a perturbar a autonomia das políticas internas. As políticas macroeconômicas de um país influenciam outras economias. A política fiscal e monetária de todas as economias abertas influencia-se mutuamente por meio do mercado internacional de capital. Se um país restringe sua oferta de dinheiro para combater a inflação, a conseqüente elevação da taxa de juros provoca um ingresso de capital que eleva a taxa cambial e tende a prejudicar o objetivo original daquela medida. O problema dos ajustes e a estabilidade das taxas de câmbio estão intimamente relacionados com as políticas internas, sendo impossível perseguir objetivos nacionais independentemente da estabilidade da economia internacional e dos valores monetários.

Por isso, a transição de taxas de câmbio fixas para flexíveis provocou flutuações cambiais erráticas, especialmente para o dólar. De seu lado, essa volatilidade causou a transmissão internacional de distúrbios econômicos. O sistema caracterizou-se por grandes flutuações no valor das moedas, em lugar de ajustes suaves das taxas de conversão. Como o dólar continuava a ser a base do sistema monetário internacional, e em conseqüência da grande escala da economia norte-americana, as flutuações e os distúrbios tendiam a originar-se nos Estados Unidos. Assim, a expansão monetária norte-americana em 1976 e 1977 provocou uma grande depreciação do dólar em 1977 e 1978, e um aumento na inflação mundial. Em outubro de 1979, a política restritiva adotada por Washington levou à valorização do dólar, acentuou a recessão global causada pelo segundo aumento dos preços do petróleo pela Opep, em 1979-1980, e estimulou o protecionismo comercial (Kenen, 1984, p. 18). Em 1981, a política monetária restritiva, destinada a combater a inflação, secou a liquidez mundial, elevou a cotação do dólar e as taxas de juros globais e agravou o problema da dívida externa. Em meados dos anos 1980, a política expansionista dos Estados Unidos fez com que o dólar se valorizasse excessivamente, com efeitos prejudiciais. Portanto, o que quer que fizessem os Estados Unidos, sua política tinha sempre algum impacto negativo sobre o resto do mundo. Conforme ironizou um europeu, a economia norte-americana era "insegura em qualquer velocidade" (*ibid.*, p. 19).

A política errática seguida pelos Estados Unidos e as respostas igualmente "egoístas" dos outros governos prejudicavam a estabilidade do sistema monetário internacional. A adoção de taxas flexíveis estimulara um movimento cíclico mundial de inflação e recessão. Os Estados Unidos criavam alternativamente excesso e falta de liquidez no sistema, e os outros países, em decorrência de seus próprios problemas estruturais, respondiam de modo a agravar o problema. Nas palavras de Ronald McKinnon, o sistema monetário internacional passou a funcionar "fora de controle". A política econômica do presidente Ronald Reagan e o seu impacto no resto do mundo são o exemplo mais dramático desse descontrole, como mostraremos adiante (*vide* Fig. 2).

FIGURA 2

O ciclo econômico mundial durante o governo Reagan

Fonte: *White Paper on International Trade – Japan 1985* (Tóquio: Japan External Trade Organization (JETRO), 1985), p. 8.

A reação mais importante a esses eventos, na área das relações monetárias internacionais, foi a criação, em 1978, do Sistema Monetário Europeu e da Unidade Monetária Européia (ECU) (Kruse, 1980). Para enfrentar um dólar muito fraco e o contágio da inflação norte-americana, os alemães e outros europeus concordaram em aperfeiçoar a coordenação de suas políticas econômicas, tornando, assim, menos provável a competição entre esses países. Conforme Robert Triffin sugeriu, essa iniciativa implicava uma regionalização do sistema monetário internacional, cada vez menos centralizado (Triffin, 1985, p. 22).

Dada a crescente interdependência e as influências cruzadas de um país sobre os outros, as economias nacionais encontravam-se no clássico "dilema do prisioneiro": embora todos pudessem ganhar com a cooperação, havia um incentivo poderoso para ganhar mais à custa das outras economias. Os governos eram tentados a exportar seus problemas internos de desemprego e inflação, uma ação não-cooperativa que cria a possibilidade de perda para todos, ficando em situação pior do que se tivessem cooperado com os seus parceiros. Assim, sob o regime de taxas flexíveis, um governo tinha um forte estímulo para adotar políticas que depreciassem sua moeda, melhorando, desta forma, sua posição competitiva internacional. Mas se todos os governos fizessem o mesmo, os resultados se anulariam, porque todos os países teriam uma política de contração excessiva, o que provocaria uma queda na produção global e perdas para todas as economias envolvidas (Sachs, 1983).

Esse dilema e a interação estratégica das políticas nacionais são uma conseqüência inevitável da economia mundial interdependente, composta por Estados nacionais seguindo políticas econômicas próprias. A situação foi agravada pela mudança para o regime de taxas flexíveis e o declínio da liderança econômica norte-americana. Cooper explicou muito bem a natureza do problema:

> (...) a estrutura do mundo das nações é muito distante da que seria exigida para enfrentar as condições da competição perfeita. Há só 160 membros da comunidade das nações, muitos dos quais são suficientemente grandes para influenciar alguns dos mercados em que operam, e uns poucos têm o tamanho necessário para influir em todos os mercados. Em suma, a comunidade das nações existe na presença de amplo poder monopolístico – embora, como acontece com os monopólios privados, ele esteja limitado pelas oportunidades alternativas das outras nações. A tentativa de exercer esse monopólio limitado na busca de objetivos nacionais, para melhorar os termos de intercâmbio ou para desviar recursos do resto do mundo, viola as condições da "competição" e cria ampla possibilidade de praticar políticas econômicas com metas globais abaixo do ótimo. Isso, por sua vez, possibilita ganhos fraudulentos ou – na linguagem mais polida usada no contexto das políticas econômicas – ganhos obtidos mediante a cooperação e a coordenação para promover objetivos econômicos nacionais (Cooper, 1985, p. 1221).

Em *The Economics of Interdependence* (1968), Cooper propôs pela primeira vez a necessidade da cooperação internacional para otimizar os resultados, da seguinte forma: 1) "a interdependência aumenta o número e a escala dos distúrbios" no balanço de pagamentos dos países; 2) ela "reduz o ritmo do processo pelo qual as autoridades nacionais podem realizar seus objetivos internos"; e 3) a integração econômica pode levar as nações a "comportar-se com movimentos reativos que deixem todos os países em situação pior do que a necessária" (resumido em Hamada, 1979, p. 294). Assim, a melhor solução para o "dilema do prisioneiro" causado pela crescente interdependência seria a cooperação econômica internacional que mantivesse as vantagens das relações econômicas internacionais sem sacrificar a busca de objetivos internos legítimos, o que conciliaria, assim, o choque entre as normas internacionais e a autonomia interna (Cooper, 1968, p. 5).

A implementação da coordenação das políticas macroeconômicas exige a solução formal do problema do país N-1, já examinado (Frenkel, 1985, p. 17). Tanto em um sistema de taxas flutuantes como em um de taxas relativamente fixas, será preciso definir uma moeda em particular ou uma cesta de moedas como padrão para aferir o valor de todas as outras moedas. Mas um acordo nesse sentido será excepcionalmente difícil em razão de suas implicações para o bem-estar interno e o equilíbrio comercial.

Sob um sistema de taxas de câmbio fixas, como já notamos, a solução desse problema crucial e a implementação da coordenação macroeconômica eram bastante simples. Os Estados Unidos mantinham a paridade do dólar a US$ 35 por onça e os outros países se comprometiam a definir o valor da sua moeda com relação ao dólar. Como os Estados Unidos raramente intervinham nos mercados de câmbio, era pouco provável que as autoridades monetárias norte-americanas e estrangeiras se posicionassem de forma contrária. O sistema baseado no dólar e no câmbio funcionava, e as políticas nacionais eram coordenadas graças a um acordo político implícito sobre um conjunto de compensações em termos de política econômica; os outros governos subordinavam sua política monetária, e outras, à manutenção de taxas fixas, e os Estados Unidos correspondiam estabilizando o poder de compra interno e internacional do dólar.

O fim dessa cooperação resultou no colapso do sistema de taxas fixas. Em 1970, o Federal Reserve reduziu as taxas de juros para estimular a economia, ajudando, assim, a reeleger o presidente Nixon. A Alemanha Ocidental, na época a segunda maior potência monetária mundial, tentava sustentar as taxas de juros ou mesmo elevá-las, na sua luta contra a inflação. Os dois sistemas financeiros estavam interligados pelos mercados monetário e financeiro: os bilhões de dólares criados nos Estados Unidos para reduzir as taxas de juros dirigiram-se para a economia alemã. O déficit de liquidez norte-americano, de dois

a quatro bilhões de dólares por ano, cresceu subitamente para vinte bilhões em 1971, e para trinta bilhões em 1972, inundando o mundo com dólares inflacionados. A recusa do governo alemão em comprar esses dólares, apoiando assim uma moeda cada vez mais sobrevalorizada, e a subseqüente fuga do dólar levaram às ações de 15 de agosto de 1971, do governo Nixon, e à subseqüente derrubada do sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas.

O ônus por esse colapso do acordo político e econômico internacional e pela destruição do sistema de Bretton Woods cabe, em grande parte, às falhas da liderança política norte-americana. Nos Estados Unidos, tanto por razões internas como pelas de política exterior, sucessivos governos seguiram políticas monetárias expansionistas e inflacionárias que eventualmente reduziram o valor do dólar e desestabilizaram o sistema monetário. Subseqüentemente, outros governos se tornaram menos favoráveis à subordinação de suas políticas macroeconômicas ao objetivo da cooperação econômica internacional. Como resultado, as políticas nacionais muitas vezes interagiram para produzir um movimento cíclico de inflação e recessão. Na década de 1980, os economistas e os responsáveis pelas políticas públicas preocuparam-se em interromper esse movimento, e algumas das soluções propostas revelam a gravidade do problema.

Para os puristas, um retorno ao mecanismo automático do padrão-ouro oferecia a melhor solução para corrigir a instabilidade monetária internacional. Para eles, a essência do problema era a falta de disciplina social do *welfare state* moderno. A expansão dos programas assistenciais do Estado, a tentação de financiar as despesas públicas com orçamentos deficitários e as fortes pressões inflacionárias inerentes às políticas keynesianas eram vistas como produtos da nova capacidade de os governos controlar o suprimento de moeda. Uma volta à disciplina do padrão-ouro e a supressão do dinheiro "político" eliminariam a tendência inflacionária dos governos modernos. Normas internacionais voltariam a se impor aos políticos. No entanto, quaisquer que fossem os méritos dessa solução do ponto de vista da economia, nenhum Estado parecia preparado para reverter a revolução financeira, abandonando voluntariamente o controle sobre o suprimento de moeda e abrindo mão da autonomia política interna.

Especialmente durante o seu primeiro mandato, o governo Reagan acreditava que a solução para os problemas da economia mundial estava na convergência das políticas nacionais. Pensava-se que as dificuldades derivavam principalmente das políticas erradas e das estruturas econômicas inadequadas dos outros países. Embora os Estados Unidos se unissem a seus parceiros econômicos já na declaração de Versailles de 1982, segundo a qual "aceitamos a responsabilidade conjunta por trabalhar em favor de uma maior estabilidade do sistema monetário mundial", até setembro de 1985 o governo norte-americano permaneceu, em boa parte, comprometido com sua própria versão do *benign*

neglect, anunciado na primavera de 1981. A responsabilidade pela solução dos problemas da ordem monetária internacional e do déficit do balanço de pagamentos norte-americano estava nos outros países.

Em lugar da ampla coordenação de políticas e da redução do déficit orçamentário preconizados pelos seus aliados e pela maioria dos economistas norte-americanos, a principal solução dada pelo governo Reagan aos problemas econômicos mundiais era a convergência das políticas nacionais. Isso significava o alinhamento dessas políticas para reduzir a inflação, o recurso ao FMI para monitorar essa tarefa e a adoção pelos outros países de uma política expansionista para diminuir o déficit comercial dos Estados Unidos. De acordo com essa fórmula, a economia norte-americana tinha sido reestruturada para habilitá-la a seguir novamente uma política não-inflacionária de crescimento. Segundo o governo Reagan, as medidas tomadas para eliminar a regulamentação governamental e para privatizar o setor público, a redução do intervencionismo e o desmantelamento do *welfare state*, sob o lema da *supply-side economics*, haviam quebrado a força das fontes internas de inflação. Se os outros países desenvolvessem política semelhante, poderiam também superar seus problemas de alto desemprego e baixo crescimento. A fortaleza do dólar era vista como prova da pujança da economia norte-americana e da correção da política adotada. A solução, portanto, estava na convergência das outras políticas nacionais, aproximando-as da norte-americana. Em meados dos anos 1980, porém, poucos governos estavam preparados para aceitar esse diagnóstico ou as receitas econômicas do governo Reagan.

Para os economistas norte-americanos, a coordenação internacional das políticas econômicas era a terceira solução, e a mais popular, que viria a receber o apoio governamental no segundo mandato de Reagan, especialmente por causa da influência do Secretário do Tesouro, James Baker III. Era o seguinte o diagnóstico feito pelos economistas que apoiavam a coordenação de políticas: a maior interdependência das economias, em razão da integração dos mercados financeiros e comerciais, a vinculação mais intensa dos preços e das taxas de juros, os maiores fluxos de informação tinham levado a uma grande interdependência das políticas dos países do primeiro mundo (Cooper, 1985). Esses desenvolvimentos levaram os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão a uma situação estratégica clássica em que as decisões de cada um desses países influenciavam e afetavam as decisões e os resultados dos demais. Ao formular sua própria política, cada governo tinha de levar em conta as ações e as possíveis respostas dos outros; e a realização dos seus objetivos dependia da conduta e das reações das outras economias. Nessa situação, só a cooperação internacional podia evitar as políticas de competição e otimizar resultados.

A solução proposta por alguns economistas conceituados era a coordenação das políticas macroeconômicas dos Estados Unidos e dos seus principais parceiros econômicos, formulando, na verdade, uma única política macroeconômica para todo o mundo. O objetivo seria assegurar o pleno emprego e o crescimento em todas as economias. Mediante um acordo sobre os níveis monetários globais, as potências econômicas dominantes poderiam conter a inflação e desenvolver políticas contracíclicas. A liderança coletiva substituiria a declinante liderança dos Estados Unidos.

O problema da coordenação das políticas nacionais

Embora o significado da expressão "coordenação de políticas" abranja desde acordos *ad hoc,* como o chamado Acordo do G-5 de setembro de 1985, até propostas formais e de formulação técnicas, podemos entendê-la como uma tentativa de reviver o espírito de cooperação que constituiu a base política do funcionamento do sistema de Bretton Woods de taxas fixas e a estabilidade internacional entre 1945 e 1971. No entanto, por razões econômicas e também políticas, admite-se que seria impossível retornar àquele sistema. Em uma era de mercados de capital integrados e alternativas atraentes para o dólar, como o marco e o iene, por si só o U. S. Federal Reserve norte-americano não poderia mais administrar o sistema monetário internacional. Além disso, o que outros tinham percebido como abuso pelos Estados Unidos do sistema monetário, assim como o relativo declínio do poder norte-americano, parece exigir uma solução cooperativa para o problema da estabilidade monetária internacional. Embora na opinião de muitos especialistas a melhor solução de longo prazo fosse um banco mundial, um FMI reforçado, ou a criação de uma moeda mundial, como os Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário, a segunda solução mais adequada seria a cooperação das políticas internacionais (Cooper, 1984, p. 2-4).

Dentre as várias propostas para tal coordenação, nenhuma era mais engenhosa ou mais ilustrativa dos problemas envolvidos do que a de Ronald McKinnon (1984). Enquanto os monetaristas tradicionais se preocupavam com o crescimento da oferta de dinheiro em um país determinado, na visão "monetarista global" de McKinnon a integração das economias nacionais exigia o controle do "suprimento mundial de dinheiro". Segundo a sua análise, a alternância de contrações e expansões dessa oferta de dinheiro era a causa das flutuações deflacionárias e inflacionárias da economia internacional. Como a economia de três países – os Estados Unidos, a Alemanha Ocidental e o Japão – representava quase dois terços da produção industrial de todo o mundo, essas flutuações desestabilizadoras poderiam ser controladas caso os três países coordenassem sua oferta de dinheiro.

Em essência, McKinnon propunha que os três centros mais importantes do poder econômico concordassem em fixar uma meta para o crescimento da oferta mundial de dinheiro e orientassem sua política monetária para a estabilização da taxa de câmbio – expandindo e contraindo a oferta de dinheiro conforme fosse necessário para sustentar os valores monetários. Juntos, esses três países dotados de "moeda dura" imporiam de fato uma norma de crescimento monetário global para o resto do mundo e garantiriam o aumento estável e não-inflacionário da liquidez mundial. A cooperação entre os três poderes dominantes corresponderia ao retorno a um regime de taxas fixas.

O objetivo desse condomínio tripartite seria coordenar a oferta mundial de dinheiro, e impedir a contração e a expansão sincronizadas das políticas monetárias nacionais. Segundo essa análise monetarista global, a tendência dessas economias era a de variar o estímulo à produção, keynesianamente, e provocar assim, um movimento cíclico global de deflação e inflação. Uma estabilização do suprimento mundial de dinheiro poderia ser conseguido caso uma das principais potências econômicas reduzisse sua liquidez para compensar a política expansionista dos seus parceiros. Mediante um deslocamento de políticas sincrônicas, compensando tais flutuações, os três centros mais importantes do poder econômico poderiam estabilizar o valor do dólar e impor ordem ao sistema.

A composição atual da oferta mundial de dinheiro, em termos de dólares, marcos e ienes, seria determinada pela combinação de uma complexa fórmula econométrica e pelas decisões dos bancos centrais, e não mais em função de objetivos nacionais. Uma norma monetária internacional tomaria o lugar da autonomia nacional, o que determinaria o nível mundial de liquidez. Assim, critérios técnicos e fatores objetivos determinariam a taxa de criação monetária, em lugar de interesses nacionais e de política paroquial. Com o tempo, a experiência dessa cooperação levaria à "completa unificação financeira dos países com moeda de reserva" (McKinnon, 1984, p. 75). No longo prazo,

> os ciclos internacionais de inflação e deflação seriam aplainados, mediante mudanças não controladas no estoque mundial de dinheiro e na taxa cambial do dólar. A eficiência do comércio internacional seria restaurada, e o sentimento protecionista deveria diminuir logo que fossem eliminadas as mudanças arbitrárias nas taxas de câmbio. Como em um regime de padrão-ouro idealizado, o dinheiro nacional e o internacional passariam a ser virtualmente o mesmo (*idem, ibidem*).

O mundo voltaria ao sonho liberal de um sistema monetário internacional neutro, automático e despolitizado.

Um objetivo silencioso, mas importante, desse esquema seria impor controles aos Estados Unidos, o elefante bravio da economia mundial. Intencionalmente ou não, suas políticas macroeconômicas erráticas têm prejudicado seriamente o sistema monetário internacional, o que provoca flutuações desestabilizadoras no valor do dólar, estimula fluxos maciços de capital especulativo e busca auferir lucros com os diferenciais de taxas de juros ou com as mudanças previstas nas taxas cambiais. A coordenação das políticas nacionais, como a proposta por McKinnon, obrigaria os Estados Unidos a voltar a agir como uma influência estabilizadora, como acontecia no sistema de taxas fixas.

De fato, o que McKinnon propunha era a criação de um governo econômico mundial. Nos anos 1950 e 1960, os Estados Unidos assumiam um papel hegemônico de governança mundial; seu banco central gerenciava o sistema monetário internacional e sua moeda passou a ser o principal meio de pagamento em todo o mundo. Mas no fim dos anos 1980, e depois, um "triunvirato" (para usar a terminologia de McKinnon) composto pelos Estados Unidos, pelo Japão e pela Alemanha Ocidental passaria a governar a economia internacional. Os bancos centrais desses países poderiam, assim, cooperar para administrar o suprimento de dinheiro, e suas moedas estáveis substituiriam o dólar como moeda internacional. Assim, a hegemonia norte-americana seria substituída pela liderança das três potências econômicas dominantes.

Para que esse sistema tivesse êxito, os três governos envolvidos precisariam subordinar suas políticas domésticas a normas econômicas internacionais aceitas em comum – no caso dos Estados Unidos, pelo menos, o governo precisaria abdicar de uma parte da sua independência na política externa. Por exemplo: os Estados Unidos não se poderiam empenhar em uma guerra importante, como fizeram no Vietnã, com conseqüências econômicas, a não ser que contassem com o apoio explícito do Japão e da Alemanha Ocidental. Seria preciso coordenar também as políticas fiscal, comercial e de balanço de pagamentos, assim como a política monetária. Até mesmo os custos do trabalho precisariam ser coordenados e mantidos sob controle estrito para evitar acordos trabalhistas inflacionários que provocassem o desalinhamento dos valores monetários. Em suma, os requisitos políticos e econômicos de uma coordenação de políticas exitosas (pelo menos na concepção de McKinnon e de outros especialistas) seriam extraordinários.

A despeito das dificuldades inerentes, esse tipo de solução coordenada ganhou apoio na década de 1980, dentro do governo Reagan e em outros setores. Em Washington havia quem visse a coordenação das políticas econômicas nacionais como um meio para superar o dilema político interno em relação à política econômica e ao déficit orçamentário. Se os Estados Unidos não podiam

sozinhos resolver seus problemas, poderiam talvez contar com a ajuda dos seus parceiros econômicos. Da mesma forma, outros países viam na coordenação de políticas um modo de vencer suas próprias dificuldades econômicas, fazendo com que os Estados Unidos e o Japão adotassem determinadas posições. Não seria assim um grande exagero afirmar que para cada uma das principais potências econômicas o objetivo da coordenação de políticas seria fazer com que seus parceiros econômicos se conduzissem de modo conveniente para eles, perdendo a liberdade de agir do modo que melhor lhes aprouvesse.

O governo Reagan e a coordenação de políticas

O *Economic Recovery Act* (Lei da Recuperação Econômica), de 1981, e o subseqüente déficit no orçamento federal norte-americano, de aproximadamente 5% do PNB, tiveram um impacto profundo e não esperado na economia mundial. O que aconteceu, no entanto, tinha sido previsto em um artigo clássico escrito em 1966 por Robert Mundell. Conforme o resumo feito por Peter Kenen, Mundell sustentava que:

> (...) quando os fluxos internacionais de capital reagem às diferenças nas taxas de juros, e as taxas cambiais são flutuantes, um país que sofra grande déficit orçamentário, e não o financie criando moeda, sofrerá um importante déficit nas contas-correntes, mas terá também uma moeda forte. O déficit orçamentário elevará as taxas de juros, atraindo capital estrangeiro. Com a flutuação das taxas de câmbio, contudo, um país que tenha um fluxo líquido positivo de capital precisará manter um déficit correspondente na sua conta-corrente, e sua moeda precisará valorizar-se suficientemente para gerar esse déficit. Em outras palavras, o país precisa tornar-se menos competitivo nos mercados mundiais e no seu próprio mercado (Kenen, 1984, p. 18-19).

Embora os consumidores norte-americanos e os países que exportavam para os Estados Unidos se beneficiassem com essa política fiscal expansiva, ela teve efeitos negativos importantes sobre a economia do país, assim como sobre a economia mundial. A necessidade de financiar o déficit orçamentário norte-americano fez com que as taxas de juros subissem em todo o mundo, e os investimentos diminuíssem. Outras economias reagiram restringindo a demanda interna para evitar pressões inflacionárias e adotaram estratégias de crescimento baseadas em exportações. A absorção de grandes quantidades de capital para financiar o déficit de pagamentos norte-americano e para compensar a baixa taxa de poupança do país moderava os efeitos sobre a formação de capital

nos Estados Unidos. No entanto, a resultante sobrevalorização do dólar teve um impacto devastador sobre as exportações norte-americanas e em amplos setores industriais, provocando, assim, um poderoso impulso protecionista. Além disso, as taxas de juros muito elevadas exageraram os problemas da dívida externa mundial. A mudança para taxas flexíveis e a integração dos mercados de capital tinham ampliado muito o impacto das políticas macroeconômicas dos Estados Unidos no resto do mundo.

A despeito do impacto da sua política macroeconômica na produção e no balanço de comércio, durante todo o primeiro mandato de Reagan o governo aderiu ao conceito de convergência das políticas nacionais. A resistência do dólar e o fluxo de fundos para os Estados Unidos eram interpretados como um sinal de robustez econômica e do sucesso da chamada "*Reaganomics*"; as outras economias menos ativas eram aconselhadas a seguir o exemplo norte-americano. A atitude do governo com relação às queixas dos outros países de que o déficit orçamentário e a sobrevalorização do dólar estavam distorcendo o sistema monetário e financeiro internacional foi resumida nas palavras arrogantes de Beryl Sprinkel, ao falar pelo Departamento do Tesouro: "Que eles se preocupem com as suas taxas de câmbio, e nós nos preocuparemos com a nossa". O *benign neglect* se havia tornado uma negligência maligna!

Durante o segundo mandato de Reagan, essa atitude de indiferença começou a mudar. O crescimento maciço da dívida interna, o grande déficit comercial e o advento de uma nova equipe econômica, chefiada por Baker, levaram ao abandono da ortodoxia da economia da oferta e também, pelo menos verbalmente, do conceito da convergência das políticas nacionais. Embora a taxa de inflação tivesse caído e o desenvolvimento econômico houvesse sido restaurado durante a segunda metade do primeiro mandato de Reagan, a sobrevalorização do dólar se tornara em si mesma um problema sério, e muitos acreditavam que a correção da taxa cambial deveria ser um objetivo explícito e fundamental da política econômica. O desequilíbrio comercial norte-americano distorcia a economia do país, estimulava sentimentos protecionistas e desestabilizava as relações econômicas internacionais. O governo percebia agora que para corrigir essa situação era necessária a cooperação dos seus parceiros econômicos.

Em setembro de 1985 o governo Reagan iniciou seu primeiro esforço mais sério para conseguir uma coordenação das políticas econômicas e para garantir a cooperação monetária dos seus parceiros. Alarmado com os crescentes sentimentos protecionistas do Congresso, o governo Reagan pressionou a Alemanha Ocidental, o Japão e outras economias importantes a intervir na área monetária para reduzir o valor do dólar e para estimular as suas economias, eliminando, assim, o déficit comercial norte-americano, cada vez maior. Entre junho de 1980

e março de 1985, o dólar tinha valorizado em cerca de 60%. A tarefa da coordenação das políticas nacionais deveria reduzir o seu valor e fazer com que os produtos norte-americanos voltassem a competir nos mercados mundiais.

Em combinação com mudanças importantes ocorridas nas forças de mercado, tais como as menores taxas de juros, a perspectiva de diminuição do déficit orçamentário nos Estados Unidos e a queda dramática do preço do petróleo, esse intervencionismo coordenado por parte do Grupo dos Cinco (G-5) causou uma desvalorização do dólar em cerca de um terço, em março de 1986, com relação ao iene e ao marco, comparativamente ao seu valor no princípio de 1985. Aparentemente, tinha funcionado a mudança ostensiva da tese da convergência das políticas nacionais para a coordenação dessas políticas, e o governo passou a ver com otimismo a possibilidade de desaparecimento do déficit comercial.

O sucesso imediato da coordenação política dos G-5 levou Reagan na sua mensagem anual ao Congresso, a *State of the Union* de fevereiro de 1986, a proclamar a coordenação política, pela primeira vez, um objetivo importante dos Estados Unidos. O objetivo explícito dessa ação coordenada seria eliminar as flutuações no valor das moedas, com base em *target zones* – metas fixadas para as principais moedas. Com efeito, de certa forma o governo propunha agora um retorno às taxas de câmbio fixas. Assim, o Acordo do G-5 e o pronunciamento presidencial revelavam um movimento significativo de afastamento da posição anterior do governo sobre o tema da coordenação de políticas. Os Estados Unidos tinham sido estimulados a tomar uma ação decisiva pela percepção cada vez mais clara de que o grande déficit comercial estava levando ao protecionismo.

A história do impacto do orçamento de Reagan e dos resultantes déficits comerciais sobre a posição econômica dos Estados Unidos no mundo e na política econômica externa está ilustrada na Fig. 2, anterior, e na Tabela 2. Entre 1976 e 1984, o déficit comercial subiu de US$ 9,3 para US$ 108,3 bilhões, com o aumento relativo da parte referente ao Japão. Mesmo em setores tradicionalmente competitivos, como a agricultura e a alta tecnologia, o superávit dos Estados Unidos declinava. Para financiar seu déficit comercial, os Estados Unidos assumiam empréstimos pesados de outros países, e o resultado foi o fato de, em meados da década de 1980, seu crédito líquido no exterior passar de positivo para negativo. Embora seus ganhos líquidos sobre inversões no exterior fossem superiores a US$ 34 bilhões em 1981, em 1985 eles aproximavam-se de um déficit na renda de investimentos. Essa reversão dramática das posições de comércio e investimento dos Estados Unidos estava promovendo, de forma significativa, o protecionismo, em particular contra os japoneses.

TABELA 2

Balanço comercial dos Estados Unidos em bilhões de dólares correntes

	Total			Manufaturas*		
	Exportações dos EUA	Importações dos EUA	Exportações líquidas	Exportações dos EUA	Importações dos EUA	Exportações líqüidas
Comércio multilateral dos EUA						
1976	114,7	124,1	-9,3	67,3	64,6	2,7
1977	120,8	151,7	-30,9	69,6	76,9	-7,3
1978	142,0	175,8	-33,8	81,9	100,1	-18,2
1979	184,5	211,8	-27,3	99,4	110,9	-11,6
1980	224,2	249,6	-25,3	123,2	122,4	0,8
1981	237,0	256,1	-28,1	133,1	139,1	-6,0
1982	211,2	247,6	-36,4	119,8	140,3	-20,6
1983	200,7	262,8	-62,1	112,7	159,3	-46,6
1984	220,3	328,6	-108,3	121,4	217,9	-96,5
Comércio bilateral dos EUA com o Japão						
1976	10,0	16,9	-6,9	2,8	16,0	-13,2
1977	10,4	20,3	-9,9	2,8	19,2	-16,5
1978	12,7	26,5	-13,8	3,7	25,2	-21,6
1979	17,4	28,2	-10,8	5,2	26,8	-21,5
1980	20,8	33,0	-12,2	6,6	31,4	-24,7
1981	21,8	39,9	-18,1	7,2	38,1	-31,0
1982	20,7	37,7	-17,0	6,8	38,2	-31,3
1983	21,7	41,3	-19,6	7,5	41,5	-34,0
1984	23,3	57,3	-34,0	8,1	57,9	-49,8

* Indústrias de manufaturas, maquinário e equipamento de transporte, manufaturas variadas.

Obs.: Os dados sobre o comércio total são f.o.b. As exportações de manufaturados são f.a.s., e as importações são c.i.f. (assim, as importações de produtos manufaturados podem ser maiores do que as importações totais).

Fontes: Stephen E. Haynes, Michael M. Hutchinson e Raymond E. Mikesell, "Japanese Financial Policies and the U.S. Trade Deficit", *Essays on International Finance*, nº 162, International Finance Section, Dept, of Economics, Princeton Univ., 1986, p. 3; Haynes *et al.*, cit. *Survey of Current Business and Highlights of U.S. Exports and Import Trade*, Dept. of Commerce, vários números.

Para corrigir a situação que se deteriorava, no fim da primavera de 1986 o governo Reagan posicionou-se com mais energia com relação à coordenação das políticas, adotando o conceito de "automaticidade". Postulava um acordo internacional sobre um conjunto de regras predeterminadas e de procedimentos automáticos para obrigar os outros países a adotar ações corretivas de modo a reduzir o valor do dólar e eliminar, assim, o déficit comercial norte-americano. O governo afastara-se decisivamente da sua posição monetarista anterior, que deixava ao mercado a determinação das taxas cambiais. A intervenção nos mercados de câmbio, as mudanças nas políticas econômicas internas e o realinhamento das moedas teriam como base um conjunto de critérios objetivos, tais como as taxas nacionais de inflação, as taxas de crescimento e de desemprego. Desse modo, o mundo retornaria ao que o governo Reagan considerava a compatibilidade recíproca das políticas econômicas nacionais.

Na reunião de cúpula de Tóquio dos líderes ocidentais, no princípio de maio de 1986, o governo Reagan tentou agir com base na sua conversão ao conceito de "flutuações administradas". Embora os outros participantes do encontro concordassem com a idéia de promover uma maior cooperação, recusaram-se a aceitar o conceito da "automaticidade" e a fixação de um conjunto de critérios objetivos e de regras formais para regular as políticas econômicas nacionais, preferindo uma maior liberdade na abordagem da cooperação internacional, de modo a assegurar-lhes o exercício de plena autonomia interna.

Os parceiros econômicos dos Estados Unidos temiam que o acordo em torno de um sistema de moedas administradas significaria a volta aos problemas da década de 1970, e se opunham fortemente a uma nova vinculação das suas economias à norte-americana. Um compromisso da sua parte para defender determinados valores para as moedas os sujeitaria a fluxos inflacionários de dólares, como já havia acontecido; ou então os Estados Unidos poderiam obrigá-los a adotar taxas elevadas que prejudicariam suas indústrias de exportação. Um funcionário europeu comentou: "Ficaríamos todos dependendo do dólar norte-americano (...) e no campo dos assuntos monetários internacionais os Estados Unidos não se preocupam o suficiente com os outros países" (*The Wall Street Journal*, 14 de março de 1986, p. 30). Consideravam a iniciativa do governo Reagan de adotar regras automáticas e obrigatórias como uma tentativa de voltar a impor ao sistema econômico global a hegemonia norte-americana.

O acordo resultante de uma "maior vigilância" das taxas de câmbio e das políticas econômicas foi o produto de uma negociação entre o desejo norte-americano de regras inflexíveis e a tendência à autonomia dos outros

países. Para terminar a volatilidade cambial e permitir o realinhamento das moedas dentro das faixas admitidas, as potências econômicas ocidentais comprometiam-se a manter uma coordenação "estreita e contínua" das suas políticas econômicas. O sistema de moedas administradas seria alcançado mediante um acordo sobre metas mutuamente benéficas. Com a criação de uma nova entidade internacional, o Grupo dos Sete, composto por ministros das finanças e dirigentes dos bancos centrais, os objetivos nacionais e as taxas de câmbio seriam supervisionados e levariam em conta "fundamentos econômicos", tais como taxa de crescimento, inflação, desemprego, déficit orçamentário, balanço de pagamentos, expansão monetária, valor das moedas, etc. Desse modo, as taxas de câmbio refletiriam o rendimento econômico geral das economias capitalistas. Quando ocorressem "desvios significativos" de uma política acordada (ou seja, sempre que a política seguida por um país criasse dificuldade para os outros), as autoridades econômicas deveriam "empregar seus melhores esforços para alcançar um entendimento" sobre a ação corretiva a ser tomada – por exemplo, alterando as taxas de juros, reduzindo o déficit orçamentário e, se necessário, intervindo no mercado cambial. Nesses casos, porém, embora uma certa pressão pudesse ser aplicada, a decisão sobre a ação específica a ser tomada competiria ao próprio país delinqüente (*The New York Times*, 8 de maio de 1986, A6).

Embora no momento em que escrevo não se possa ainda avaliar o provável sucesso dessa iniciativa de vigilância multilateral e de uma administração coordenada da economia mundial, os obstáculos a serem vencidos são muito grandes. Residem nas agendas econômicas e políticas das grandes potências, que são fundamentalmente diferentes – diferenças que a linguagem do acordo ocultou. A coordenação internacional das políticas econômicas tinha um sentido diferente para cada um dos participantes do acordo, sendo questionável a possibilidade de se chegar a uma composição desses objetivos conflitantes. O menor denominador comum do acordo era a esperança de que ele impediria uma quebra da economia internacional, o que propiciaria uma base para fazer com que outros países adotassem determinadas ações desejáveis.

A despeito do seu abandono ostensivo do conceito de convergência de políticas, os Estados Unidos continuavam a aderir a essa idéia como a solução para as dificuldades da economia mundial e para os seus próprios males econômicos. O governo Reagan acreditava que o problema fundamental era o "hiato de crescimento" existente entre a economia norte-americana e a dos outros países – não o seu déficit orçamentário. Desse ponto de vista, o objetivo da coordenação internacional de políticas econômicas era pressionar as duas outras economias fortes – o Japão e a Alemanha Ocidental – a mudar de rumo e voltar a estimular o desenvolvimento. Com uma política econômica

orientada para a expansão, essas economias poderiam deixar seu esquema de crescimento baseado nas exportações e aumentar as importações. Se o Japão e a República Federal Alemã adotassem as medidas apropriadas, o governo de Washington acreditava que desapareceriam seus problemas da sobrevalorização do dólar e de déficit comercial.

As perspectivas da coordenação de políticas

O conceito de coordenação internacional das políticas econômicas como solução para os problemas da interdependência encontra sérias dificuldades em um mundo de Estados autônomos. Para que tenha sucesso, precisará superar três obstáculos principais. Embora seja uma tolice sugerir que tal coordenação é impossível em um sistema pluralístico de Estados e na ausência de um poder hegemônico, seria igualmente tolo ignorar a complexidade inerente da proposta, pois existem problemas não facilmente solucionáveis na sua fundamentação teórica, conveniência econômica e factibilidade política.

O primeiro problema a ser resolvido para que a coordenação das políticas econômicas internacionais tenha êxito é o apresentado pela sua fundamentação teórica. Certo ou errado, o sistema de Bretton Woods, com suas taxas cambiais fixas, baseava-se, pelo menos nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, em um consenso generalizado sobre os determinantes fundamentais da taxa de câmbio. O sistema e a sua *rationale* foram criados em grande parte por um funcionário norte-americano, Harry Dexter White, e um economista inglês, John Maynard Keynes (Gardner, 1980). Ora, essa compreensão básica (ou, se preferirmos, a "hegemonia ideológica", para usar os termos de Gramsci) com respeito ao modo como funcionava tinha sido inteiramente destruída pelo abandono da economia keynesiana, pela crescente integração dos mercados financeiros globais e pela maior interdependência das políticas macroeconômicas. Até mesmo os monetaristas confiantes viam-se em apuros porque a desregulamentação do sistema financeiro, a expansão dos instrumentos fiscais e a proliferação de novos tipos de dinheiro (M1, M2, *ad infinitum*) derrubaram o conceito tradicional de moeda.[10] A realização, no pós-guerra, do que era chamado "síntese neoclássica", acolhida pelo texto influente de Samuelson, tinha sido deslocada e substituída por uma cacofonia de seitas econômicas.

Sem o predomínio do modelo keynesiano ou de qualquer ortodoxia que tomasse o seu lugar, teorias rivais disputam a propósito de temas, tais como a

[10] À moeda (M1) somaram-se as contas-correntes, os cartões de crédito e outros instrumentos de criação de crédito.

determinação da taxa cambial, o problema fundamental de como conciliar o pleno emprego com a estabilidade de preços e outras questões fundamentais da teoria econômica. Por exemplo: deveriam as taxas de câmbio ser fixadas pelo método da paridade do poder de compra, como defendiam McKinnon e outros, ou pela restauração do equilíbrio do balanço de pagamentos norte-americano, como pensava o governo Reagan? A divergência entre os economistas e as autoridades monetárias sobre esses pontos cruciais torna muito difícil um acordo sobre a política a seguir. Como Richard Cooper, William Branson e outros especialistas têm comentado, até que se estabeleça a análise ou a teoria da determinação das taxas de câmbio e se crie um novo consenso teórico, não será possível determinar quais devam ser as taxas de câmbio e como se poderia alcançá-las (Cooper, 1985).

Um segundo tema é a conveniência econômica da coordenação das políticas (Branson, 1986). Dada a relação entre as taxas de câmbio nominais e reais, se não for possível mudar as taxas nominais, o ajuste necessário precisará ser feito mediante mudanças na política interna.[11] No entanto, a inflação ou a deflação resultantes podem ser ainda mais prejudiciais do que a variação cambial. Sob o tipo de coordenação de políticas concebido na reunião de Tóquio, por exemplo, o déficit orçamentário do governo Reagan teria significado um desastre para a economia norte-americana. Sem o aumento no valor do dólar e o resultante influxo de capital, os Estados Unidos teriam sofrido a elevação das taxas de juros, prejudicando os negócios, ou fortes pressões inflacionárias. Portanto, cabe perguntar se é desejável intervir no mercado se isso pode causar um prejuízo econômico ainda maior do que o provocado pela volatilidade das taxas cambiais.

Uma dificuldade mais ampla tem a ver com o estabelecimento de regras predeterminadas ou automáticas, conforme a proposta de McKinnon e do governo Reagan. Antecipar a natureza desse problema é em si mesmo um problema. A solução de McKinnon, complexa e sofisticada, lida apenas com instabilidades e flutuações causadas principalmente pelos fluxos financeiros entre várias moedas. Sua fórmula técnica e automática é concebida para prevenir a contração ou a expansão sincronizada das economias nacionais. Já o governo Reagan queria um conjunto de regras precisamente para obrigar as outras economias a entrar em uma expansão sincronizada. Assim, um conjunto de regras

[11] A taxa de câmbio nominal entre duas moedas é encontrada dividindo-se uma pela outra. A taxa de câmbio real é o produto da taxa nominal pela taxa de inflação relativa das duas economias. Assim, se os países estão proibidos de alterar sua taxa de câmbio nominal, então a coordenação das taxas reais precisa ser feita mediante mudanças na política interna que afetam as taxas de inflação relativas, de modo que voltamos a um mundo em que a economia internacional pode ter uma influência negativa sobre as economias nacionais (Branson, 1986).

para resolver um problema particular pode não ser apropriado para outros tipos de problemas, e portanto, na melhor das hipóteses, a coordenação internacional de políticas deveria ser um esforço *ad hoc* em reação a um problema específico. No entanto, essa abordagem mais flexível choca-se com a questão da vontade política.

O terceiro e mais importante problema relacionado com a coordenação internacional de políticas econômicas é o conflito a respeito dos objetivos. Haverá suficiente acordo entre as principais potências econômicas a respeito das metas econômicas e políticas, metas estas que lhes permitam subordinar suas vantagens de curto prazo a vantagens trazidas pela cooperação a longo prazo? Com o relativo declínio da hegemonia econômica norte-americana, é preciso indagar se existe uma base política para facilitar a administração pluralista da economia política internacional.

A experiência passada não nos permite ser muito otimistas a respeito das perspectivas políticas dessa coordenação. Nenhum tema político foi mais difícil do que o da expansão coordenada das três maiores potências econômicas. Quando em várias oportunidades os Estados Unidos tentaram pressionar os japoneses e os alemães a estimular suas economias, estes últimos tenderam a oferecer resistência, preocupados com a inflação ou motivados pelo desejo de reduzir os gastos governamentais. Assim, por exemplo, na reunião econômica de Londres, em maio de 1977, os Estados Unidos instaram seus maiores parceiros econômicos, especialmente a Alemanha Ocidental e o Japão, a promover uma expansão coordenada e conjunta. A lógica por trás dessa "teoria da locomotiva" era a seguinte: a economia norte-americana não era mais forte o bastante para servir como motor do crescimento da economia mundial. Os outros países, por causa, em grande parte, de suas limitações internas, recusavam-se a seguir a liderança norte-americana e a expandir suas economias; isso contribuía para deteriorar a posição comercial e de pagamentos dos Estados Unidos e forçar uma desvalorização do dólar não desejada. Em 1979, um fracasso semelhante em chegar a um acordo obrigou os Estados Unidos a contrair sua economia, o que provocou a recessão que ajudou a eleger Ronald Reagan.

O Acordo G-5 ilustra bem os problemas políticos do gerenciamento multilateral da economia mundial. Ao forçar a valorização do iene e do marco, os Estados Unidos deixavam de reconhecer adequadamente a considerável difusão do poder econômico ocorrida na década de 1970 e no princípio dos anos 1980. McKinnon havia postulado um triunvirato monetário composto pelos Estados Unidos, pela Alemanha Ocidental e pelo Japão para controlar as taxas de câmbio e, portanto, os balanços de comércio, mas o crescimento dos NICs, os novos países em vias de industrialização, prejudicava essa determinação das relações monetárias e comerciais só pelas grandes potências. A Coréia do Sul,

o Canadá e outros países estavam entre os principais beneficiários da desvalorização do dólar, porque apoiavam sua moeda no dólar. As exportações de automóveis coreanos, por exemplo, aumentaram à custa dos exportadores japoneses, e os Estados Unidos perderam uma parte importante dos ganhos que tinham antecipado com a desvalorização do dólar. Por outro lado, a melhoria da posição competitiva de outros países fazia com que atraíssem multinacionais norte-americanas e japonesas. Em suma, para ter êxito, a coordenação monetária exigirá um consenso entre número crescente de economias competitivas.

Durante o governo Reagan, os Estados Unidos e seus parceiros econômicos não resolveram o conflito sobre a política econômica. Para reduzir o déficit comercial e de pagamentos, o governo de Washington pressionava os europeus e, mais ainda, os japoneses a expandir sua economia e a dar menos importância ao crescimento baseado nas exportações. A resposta era uma recusa, com o argumento de que condições internas, particularmente o temor da inflação, assim como a dívida pública existente, inviabilizavam a expansão da economia. Para eles, a causa do problema monetário internacional era o grande déficit orçamentário norte-americano, e nenhuma solução seria possível sem que ele fosse controlado. As condições econômicas internas e a diferença das prioridades nacionais nos três centros do capitalismo mundial tornavam a coordenação das políticas e a sua convergência um modo muito difícil de administrar um mundo altamente interdependente.

Um dos principais obstáculos políticos à coordenação das políticas econômicas é o desejo de ter um balanço comercial positivo. Embora o objetivo ostensivo dessa coordenação seja eliminar a volatilidade das moedas, em muitos casos o objetivo real é conseguir uma taxa cambial conveniente. Como Hans Schmitt argumentou convincentemente, nas economias modernas há uma forte tendência mercantilista, em razão das vantagens derivadas da exportação, em termos tecnológicos e de emprego; o aumento da produção e as economias de escala implicadas na exportação facilitam uma taxa de progresso tecnológico mais rápida (Schmitt, 1979). A esse propósito, note-se que uma das primeiras medidas tomadas tanto pelo Japão como pela Alemanha Ocidental, imediatamente depois da reunião de Tóquio, foi intervir nos mercados cambiais para evitar uma valorização das suas moedas. Tanto os alemães como os japoneses esperavam não ser os primeiros a valorizar sua moeda e a adotar uma política econômica expansionista. A ação do G-5 pode ser vista de fato como uma tentativa, pelos norte-americanos e pelos europeus, de pressionar o Japão no sentido de valorizar o iene e diminuir seus grandes saldos comerciais. Como demonstraremos nos capítulos seguintes, também nos Estados Unidos aumentaram muito as pressões para que se adote uma política comercial analogamente mercantilista.

Um motivo fundamental da iniciativa norte-americana, na reunião de Tóquio, foi adquirir mais influência sobre a política econômica do Japão e criar um mecanismo de coordenação. Mediante pressões exercidas sobre os japoneses para que estimulassem sua economia e valorizassem o iene, os Estados Unidos pretendiam reduzir seu enorme déficit comercial com o Japão e obrigar esse país a abrir a sua economia. Essas pressões e a apreciação substancial do iene, a partir de setembro de 1985, chegando a um nível recorde de 153 ienes ao dólar, provocaram grande ressentimento entre os japoneses. Embora o Japão tivesse auferido certas vantagens, o nível de desemprego aumentou muito, as taxas de lucro reduziram-se e muitas pequenas empresas sofreram prejuízos. Na verdade, a idéia de uma taxa de câmbio para o dólar e para outras moedas que fossem neutras e, de modo geral, aceitas é uma quimera e não pode ser transformada em realidade.

De seu lado, os Estados Unidos também se tornaram menos dispostos a subordinar sua política econômica às preocupações dos parceiros. Relutam em mudar suas prioridades econômicas e políticas, embora, no julgamento de outros países e da maioria dos economistas norte-americanos, sua política fiscal e seu déficit orçamentário tenham sido o centro do problema econômico global. No entanto, em vez de alterar sua política, os Estados Unidos preferem que outras economias promovam o ajuste necessário.

O forte desejo dos Estados de manter sua autonomia é o problema mais fundamental encontrado pelos esforços no sentido da coordenação de políticas. Quando coincidem os interesses dos Estados, como aconteceu na redução coordenada das taxas de juros, em março de 1986, o êxito é garantido. Mas as propostas do governo Reagan e de vários economistas visando a uma maior coordenação de políticas encontraram forte resistência política. A despeito da reversão ostensiva da posição norte-americana sobre a convergência de políticas e seu desejo expresso de coordenar as políticas macroeconômicas, os Estados Unidos demonstraram pouca disposição para se afastar permanentemente do unilateralismo que levou o presidente Nixon a derrubar o sistema de Bretton Woods em agosto de 1971. Nada na conduta do governo Reagan sugere que a coordenação de políticas significa algo mais do que um meio para conseguir influenciar os europeus e os japoneses. Da mesma forma, outros países não querem se sujeitar uma vez mais ao domínio norte-americano, vinculando-se a políticas, macroeconômicas erráticas, ou abandonar a tendência mercantilista que os leva a almejar saldos comerciais.

A não ser que as potências dominantes possam resolver o problema do país N-1 de modo formal e sistemático, a coordenação da política macroeconômica não será alcançada, sendo necessário para isso um esforço

de liderança, pelos Estados Unidos, mais concertado do que o dos anos 1980. Devemos lembrar que o sistema de Bretton Woods de coordenação política desapareceu em parte porque as outras economias deixaram de confiar na liderança norte-americana. O fato de, ao adotar suas políticas, os Estados Unidos não considerarem com muita freqüência as preocupações alheias fez com que europeus e japoneses desconfiassem da proposta para a coordenação das políticas nacionais. Para os outros países, a proposta do presidente Reagan parecia menos o abandono do unilateralismo norte-americano do que uma tentativa de reconquistar o controle sobre seus assuntos econômicos internos, subordinando-os a objetivos dos Estados Unidos.

Jacob Frenkel comentou que "uma reforma do sistema monetário internacional poderia ser vista como uma mudança estrutural, o que ocorre raramente" (Frenkel, 1985, p. 18). A história do processo estrutural mostra que não se trata de uma tarefa fácil. É preciso que haja um grande número de fatores econômicos e políticos favoráveis, como aconteceu na instituição do sistema de Bretton Woods. No fim dos anos 1980, porém, essas condições favoráveis tinham em grande parte desaparecido. Poucos elementos sugerem que as condições econômicas e políticas eram favoráveis a criar uma nova estrutura para o sistema monetário internacional.

A verdade é que, se existissem os requisitos econômicos e políticos necessários para instituir a coordenação de políticas, essa coordenação não seria considerada necessária. O desaparecimento do sistema de Bretton Woods foi provocado inicialmente pela rejeição ou pela incapacidade de os governos, especialmente o norte-americano, manterem a disciplina monetária e subordinarem o que consideravam seus interesses nacionais às regras e às normas do regime monetário internacional existente. Haveria a necessidade de uma coordenação de políticas se os Estados Unidos ajustassem seu déficit orçamentário, mantendo uma política econômica estável? Outros governos reagiam também negativamente ao abandono da soberania nacional no campo econômico; tinham igualmente problemas econômicos estruturais que influíam na política econômica adotada. Haveria a necessidade de uma coordenação das políticas se europeus e japoneses estimulassem suas economias e abandonassem as políticas de exportação mercantilistas? Portanto, o problema não está na falta de coordenação das políticas, mas no comportamento autônomo dos Estados em uma economia mundial cada vez mais interdependente.

A ironia da situação, em meados da década de 1980, estava no fato de os requisitos do tipo de coordenação considerados necessários pelos economistas tornarem-se mais estritos e exigentes do que o do extinto sistema de taxas fixas. Esse sistema sossobrou porque os objetivos de política externa nacionais (no caso dos Estados Unidos) tiveram precedência sobre a cooperação econô-

mica internacional. Na década de 1970, pensava-se que a desvinculação das economias, com o sistema de taxas flexíveis, seria uma solução para o choque das prioridades nacionais com as normas internacionais. Mas o sistema demonstrou não ser praticável em virtude da intensificação da interdependência financeira, a qual voltou a vincular as políticas nacionais. Em razão da busca autônoma de objetivos internos e de outra natureza, as economias capitalistas desenvolvidas voltaram a sentir a necessidade de algum mecanismo que regulasse suas relações econômicas.

Somos forçados, assim, a voltar aos temas fundamentais da economia política internacional, levantados no primeiro capítulo deste livro: qualquer governo estará pronto a sujeitar sua independência e sua autonomia nacional no campo econômico em função da estabilidade econômica internacional? Será essa cooperação possível por muito tempo na economia capitalista mundial? Poderá a cooperação ser alcançada sem que um líder hegemônico se disponha a submeter seus interesses nacionais, definidos de forma estreita, ao objetivo mais amplo da manutenção de uma economia internacional liberal? As respostas a essas perguntas não são claras.

Desde os primeiros dias da ordem econômica internacional de cunho liberal, no fim dos anos 1940, ela foi ameaçada pela divergência dos interesses nacionais e pela diversidade dos pontos de vista sobre política econômica. Os parceiros econômicos dos Estados Unidos preocupavam-se com as instabilidades provocadas pelo governo de Washington, cuja tradição e cujos interesses eram os de uma economia fechada, e não se preocupavam com o efeito das suas ações sobre o resto do mundo (Elliott, 1955). Os europeus não se satisfaziam com a idéia de se sujeitar a um conjunto de normas universais; quanto aos japoneses, sua preocupação fundamental era preservar o que consideravam os traços característicos e exclusivos da sua cultura. Se essas diferenças podem ser conciliadas em uma economia mundial cada vez mais interdependente, e como, continua a ser problemático.

A conduta dos Estados Unidos em meados da década de 1980 sugeria que esse país não abandonaria importantes objetivos de economia interna ou de política externa em troca do que a maioria dos economistas liberais identificaria como um bem internacional mais amplo. A Europa Ocidental tinha demonstrado crescente relutância em reduzir as barreiras ao comércio exterior e a sujeitar-se a normas internacionais. Do mesmo modo, os japoneses haviam demonstrado uma resistência teimosa à mudança da sua cultura tradicional para aceitar a "internacionalização" das suas práticas no campo da economia interna. Sem vontade política, sem uma liderança imaginosa e sem um consenso amplo sobre os temas econômicos e políticos que tinham levado à criação do sistema de Bretton Woods, é natural que haja um certo ceticismo sobre a pos-

sibilidade de coordenar as políticas econômicas para resolver problemas da ordem monetária internacional.

Nos primeiros anos do pós-guerra, o "liberalismo embutido" do sistema de Bretton Woods funcionava graças à liderança responsável por parte dos Estados Unidos e à disposição dos outros países de subordinar sua política interna a normas internacionais. Foram essas condições políticas que viabilizaram a conciliação da autonomia da política interna com taxas cambiais fixas e a conversibilidade das moedas. Com o tempo, porém, o regime de taxas fixas entrou em colapso, porque a liberdade no campo da política interna levou a uma inflação global. O regime de taxas flexíveis, que o sucedeu, funcionou mal por causa da combinação da autonomia das políticas internas e dos fluxos financeiros maciços que acompanharam a conversibilidade das moedas. Se persistir a instabilidade do não-sistema de taxas flexíveis e não for possível promover uma coordenação das políticas econômicas, a única alternativa disponível para as nações ou blocos de nações que desejem se proteger dos distúrbios externos é o exercício do controle nacional ou regional sobre os movimentos internacionais de capital e moeda.

Em lugar da hegemonia monetária norte-americana da primeira parte do período de pós-guerra e na ausência de um mecanismo formal que coordenasse as políticas nacionais, o sistema monetário internacional passou a assistir a uma coexistência difícil das três moedas predominantes – o dólar, o marco e o iene. Conforme vamos demonstrar no Capítulo 7, o reinado do dólar persistiu desde o fim do sistema de Bretton Woods porque era apoiado a princípio pelos alemães e depois pelos japoneses. Sem esse apoio tácito desapareceria a base política do sistema, e a tendência do pós-guerra para um aumento da interdependência econômica se teria invertido de forma dramática.

O problema fundamental é o choque entre a interdependência econômica e a autonomia política. A solução desejável, no período de pós-guerra, seria o desenvolvimento de um conjunto de regras monetárias que equilibrasse os dois objetivos. Se um equilíbrio satisfatório não puder ser alcançado, a "solução" para os problemas criados pela crescente interdependência será a diminuição desta última, com a reversão do processo de integração econômica iniciado depois da guerra. Com efeito, em meados da década de 1980, esse processo de desvinculação estava bem avançado na área monetária. A despeito da intensificação da integração monetária e financeira, ou possivelmente por causa dela, os países têm reafirmado energicamente sua autonomia política. A União Monetária Européia (leia-se: o sistema do *Deutschmark*) e o crescente papel internacional do iene (que discutiremos mais adiante) mostraram que está ocorrendo uma maior descentralização do sistema monetário. O resultado eventual dessa tendência vai depender da capacidade dos três centros do capitalismo

internacional de coordenar suas políticas macroeconômicas – ou pelo menos da capacidade de os Estados Unidos atuarem novamente como fonte de estabilidade financeira e monetária.

Conclusão

Este capítulo desenvolveu o argumento de que a revolução financeira do século XIX alterou o caráter automático do mecanismo monetário internacional concebido por Hume na sua teoria do *price-specie flow*. A inovação representada pelo papel-moeda, pelos instrumentos de crédito e pelos bancos centrais transferiu para o Estado enormes poderes sobre o suprimento de moeda e, portanto, sobre a economia. Como em boa parte da vida política, esse novo poder estatal tem servido como uma força para o bem e para o mal. Deu ao Estado uma capacidade sem precedente de intervir na economia e de orientá-la no sentido do pleno emprego e do desenvolvimento, mas o controle do Estado sobre o meio circulante estimulou também políticas que provocaram inflação e minaram a estabilidade da ordem monetária internacional.

Tanto no século XIX como nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a estabilidade foi preservada porque as potências econômicas dominantes – a Grã-Bretanha e os Estados Unidos – defendiam a integridade da ordem monetária internacional. Esses poderes hegemônicos usaram sua influência para suprimir e conter as políticas dos outros Estados que ameaçavam destruir o sistema. No entanto, à medida que diminuía o poder britânico, e depois o norte-americano, o conflito sobre a política monetária internacional tornou-se cada vez mais agudo. O sistema inglês entrou em colapso sob as pressões da Grande Depressão e dos blocos monetários em conflito dos anos 1930. À medida que o século XX se aproxima do fim, o dólar continua a reinar, a despeito do abuso, pelos Estados Unidos, da sua função de banqueiro internacional e guardião do sistema. Isso se deve aos laços políticos e de segurança entre os Estados Unidos e os outros centros importantes de poder econômico, assim como à inexistência de qualquer alternativa viável e efetiva.

O sistema existente já foi caracterizado como um não-sistema. O sistema de taxas fixas e de sintonia keynesiana, associado com Bretton Woods, não foi substituído por um sistema estável e nem por uma nova ortodoxia: as taxas de câmbio passaram a ser altamente erráticas. Enquanto no passado os desequilíbrios no balanço de pagamentos tendiam a se distribuir igualmente por todo o sistema, na década de 1980 os Estados Unidos começaram a apresentar um déficit persistente e maciço, e suas políticas tornaram-se uma ameaça à estabilidade do sistema. Em contraste com a relativa imobilidade do capital, que

se via no passado, os fluxos de capital tornaram-se cada vez mais fluidos, passando de um país para outro, perturbando as taxas de câmbio e a prejudicando as políticas econômicas internas.

Tanto a teoria econômica como o mundo real da economia se afastaram muito do mecanismo de equilíbrio automático pregado por Hume. A economia keynesiana e a teoria da política econômica tentaram compreender e controlar um mundo no qual os mecanismos dos preços não geravam automaticamente o equilíbrio de pleno emprego e no qual compensações econômicas podiam ser praticadas. A solução imaginada nos anos 1960 para os problemas econômicos internos indicava que o Estado devia seguir um conjunto de políticas prescritas, uma para cada objetivo a ser alcançado. Assim, exigia-se uma ação governamental para fazer com que o mercado funcionasse adequadamente (Odell, 1982, p. 22). Mas essa solução presumia uma economia nacional relativamente insulada ou, pelo menos, que não estivesse vinculada estreitamente ao mundo exterior. No entanto, com o crescimento da interdependência econômica dos países, na década de 1960, a natureza do problema econômico mudou. Ao seguir os seus objetivos, os Estados independentes começaram a entrar em conflito entre si. Nesse mundo marcado pela interação estratégica e pelo "dilema do prisioneiro", cada Estado é tentado a exportar seus problemas econômicos; a competição das políticas comerciais tornou-se uma realidade. Os economistas aprenderam que, em um mundo altamente interdependente, o problema econômico nacional provavelmente não pode ser resolvido a não ser que o problema econômico internacional seja também resolvido. Embora novas teorias e técnicas econômicas possam ajudar na busca de uma solução, o problema é, antes de tudo, de natureza política.

De acordo com a observação de Robert Triffin, "o impulso da história" tem sido na direção de substituir o dinheiro-mercadoria e o dinheiro governamental pelo dinheiro artificial e internacional (Triffin, 1968). Para Triffin, a conseqüência lógica desse processo histórico deveria ser um governo monetário mundial. É possível que tal centralização da autoridade política sobre o suprimento internacional de moeda ainda venha a ocorrer. Até lá, no entanto, a possível perda de controle sobre o sistema monetário e financeiro internacional representa a maior ameaça à própria ordem mundial liberal (Strange, 1985c).

Quando estudamos a história do dinheiro internacional, somos confrontados com uma profunda ironia. Como vimos, o advento do dinheiro "político" deu ao Estado moderno controle sem precedentes sobre a economia, e a revolução financeira e política tornou possível a sociedade capitalista liberal contemporânea. O *welfare state* e a administração keynesiana da economia não poderiam ter acontecido sem que o Estado tivesse controle sobre o suprimento da moeda. Com o advento do "liberalismo incrustado", pelo menos por um

momento, os problemas inerentes à economia capitalista ou de mercado, identificados por Marx, parecem ter sido finalmente resolvidos.

No entanto, está provado que o que é possível e pode ser benéfico para um só Estado pode representar um desastre para o conjunto do sistema internacional.[12] Quando muitos Estados perseguem políticas econômicas independentes, em um mundo altamente interdependente, e não coordenam suas políticas macroeconômicas, essas políticas podem conflitar entre si, de forma que todos sofram mais do que se tivesse havido uma desejável cooperação. Até que se possa alcançar essa coordenação das políticas nacionais, e que o sistema monetário internacional seja trazido sob controle, são escassas as perspectivas de continuarmos a ter uma ordem econômica mundial de cunho liberal.

Como Richard Cooper indicou, o problema fundamental é a existência de um grau elevado de interdependência, com amplas ligações entre as economias nacionais, sem qualquer controle político centralizado desse sistema. Quaisquer que sejam as esperanças dos liberais, é inútil buscarmos um mecanismo monetário neutro e automático que sustente o sistema e impeça a ocorrência de eventos inesperados e prejudicais. Os sonhos de "confiar no mercado" ou de voltar a um padrão-ouro politicamente neutro não podem ter êxito por causa do fato de a natureza do sistema monetário ter um impacto profundo nos interesses dos Estados e nos dos grupos poderosos. Quando afetados, eles tentarão sempre intervir no funcionamento do sistema para dobrá-lo às suas conveniências. Saber se existe ou não alguma forma dessa cooperação e coordenação de políticas entre os centros do poder econômico substituir as lideranças hegemônicas do passado é uma pergunta que ainda não foi respondida.

[12] Este é, naturalmente, um excelente exemplo da falácia da composição que já discutimos.

Capítulo 5

A política do comércio internacional

O comércio é o mais antigo e mais importante nexo entre as nações. Com efeito, juntamente com a guerra, o comércio tem sido fundamental para a evolução das relações internacionais. A moderna economia interdependente do mercado mundial torna o comércio internacional ainda mais importante, e os desenvolvimentos da década de 1980 tiveram um efeito profundo sobre a natureza da economia política internacional.

A importância do comércio

Durante séculos, os tributos impostos aos comerciantes constituíram uma das fontes de riqueza mais importantes para as elites políticas e para os poderes imperiais. Muitos impérios desenvolveram-se nas encruzilhadas do comércio e lutaram pelo controle das rotas comerciais da Ásia, da África e do Oriente Médio. No seu livro *The Law of Civilization and Decay* (1895), Brooks Adams considerava as mudanças nas rotas comerciais e o seu controle como a chave da história da humanidade.

Na parte final do século XX, o desenvolvimento econômico diminuiu a importância do comércio como fonte de tributação e permitiu que as fontes internas de receita substituíssem as tarifas no financiamento governamental. No entanto, em muitos países menos desenvolvidos, essa forma de tributação continua a ser uma fonte importante de receita para a elite política e para a burocracia oficial. Em muitas sociedades as burocracias são excessivas e têm uma base tributária interna inadequada, e, como é muito mais fácil impor tributos diretos aos forasteiros, esses países tendem a aplicar tarifas excepcionalmente elevadas, o que aumenta o custo dos bens importados e desestimula o progresso econômico (Little, Scitovsky e Scott, 1970).

O comércio esteve em expansão em todas as épocas porque as sociedades sempre procuraram bens que não existiam na sua vizinhança, e essa expansão teve muitas conseqüências: 1) a difusão da tecnologia, que contribui para a economia de todos os povos; 2) um efeito de demanda, ou keynesiano, sobre a economia, o qual, pelo "multiplicador", estimula o crescimento econômico e a eficiência geral da economia; 3) vantagens para as firmas individuais, já que o comércio aumenta as dimensões do mercado, promove economias de escala e aumenta o retorno sobre o investimento, enquanto estimula o nível geral de atividade econômica; 4) a ampliação da faixa de escolha dos consumidores; e 5) a redução dos custos de insumos, tais como matérias-primas e componentes manufaturados, que contribui para diminuir o custo da produção. Além disso, no fim do século XX, o crescimento impulsionado pelas exportações passou a ser uma estratégia importante, utilizada para obter produtos necessários e para promover o desenvolvimento econômico. Embora essas inúmeras vantagens do comércio sejam mais relevantes nas economias de mercado, elas existem em todos os tipos de economia.

O comércio tem outro efeito, mais controvertido, que é seu impacto cultural, sua a influência sobre os valores, sobre as idéias e sobre o comportamento de uma sociedade (McNeill, 1954). De modo geral, os liberais consideram esse impacto positivo, pois acreditam que o contato entre as sociedades provoca a difusão de novas idéias e o progresso tecnológico; acreditam, assim, que o comércio estimula o desenvolvimento social. De outro lado, os nacionalistas econômicos muitas vezes consideram o comércio como um elemento negativo e pensam que ele pode destruir os valores tradicionais e corromper a sociedade ao estimular o materialismo e a busca de bens de luxo considerados prejudiciais aos indivíduos e à sociedade. Para muitos críticos, o comércio internacional é uma forma de imperialismo cultural, o qual precisa ser controlado estritamente.

O efeito do comércio sobre a política internacional é outro tema de intensa controvérsia. Os liberais consideram o comércio uma força pela paz, porque acreditam que a interdependência econômica cria laços positivos entre os povos e promove a harmonia dos interesses entre as sociedades; além disso, o comércio faz com que os Estados tenham interesse na preservação do *status quo*. De outro lado, os nacionalistas econômicos e os marxistas contemporâneos consideram o comércio pernicioso, pois a especialização e a interdependência tornam os Estados inseguros, dependentes e vulneráveis às influências externas. Por isso, o comércio é visto por eles como uma fonte de tensões políticas e de penetração econômica, um instrumento que retira da sociedade a capacidade de se governar.

Duas teorias muito diferentes do comércio internacional enfatizam essas controvérsias. Uma delas vamos encontrar na tradição liberal: é a teoria ortodoxa do comércio, a qual vem desde Adam Smith e David Ricardo até a sua

projeção contemporânea, no modelo Hecksher-Ohlin-Samuelson e outras fórmulas neoclássicas. A segunda teoria pertence à tradição nacionalista identificada com os escritores mercantilistas do princípio da Idade Moderna, da Escola Histórica Alemã do fim do século XIX e com os nacionalistas do fim do século XX. Essas duas posições diferem fundamentalmente a respeito dos propósitos, das causas e das conseqüências do comércio internacional.

A teoria liberal do comércio internacional

Embora a teoria liberal tenha mudado na forma e no conteúdo desde as idéias bem simples de Adam Smith às sofisticadas formulações matemáticas do presente, ela continua a basear-se fundamentalmente na crença de que a especialização econômica produz ganhos na eficiência produtiva e na renda nacional. A teoria liberal acredita também que o comércio amplia as possibilidades de consumo. Assim, o comércio internacional tem efeitos benéficos tanto sobre a demanda como sobre a oferta.

Em *Wealth of Nations,* de 1776, Adam Smith argumentava que o crescimento econômico era a chave para a riqueza e para o poder nacionais. Para ele, o crescimento econômico é primordialmente uma função da divisão do trabalho, que, por sua vez, depende da escala do mercado. Portanto, quando um Estado mercantilista levanta barreiras contra o intercâmbio de bens e contra a ampliação dos mercados, está restringindo o bem-estar interno e o crescimento econômico. Smith afirma que o comércio deve ser livre e que as nações devem se especializar naquilo que produzem melhor, para que se tornem ricas e poderosas. As vantagens da divisão territorial do trabalho, baseada na vantagem absoluta, formam o fundamento da sua teoria do comércio (Ellsworth, 1964, p. 60-61).

Em *Principles of Political Economy and Taxation* (1817), Ricardo apresentou a primeira demonstração "científica" de que o comércio internacional é mutuamente benéfico. Sua lei das vantagens comparativas propunha uma nova base para a teoria liberal do comércio, o que representa também um fundamento para todo o edifício do pensamento econômico liberal. Embora sua teoria tenha sido modificada para levar em conta muitas complicações não previstas, a lei das vantagens comparativas continua a ser um dos princípios fundamentais da economia internacional liberal, juntamente com versões modernizadas da teoria do *price-specie flow* de David Hume e da lei da demanda recíproca de John Stuart Mill.

Ao basear-se nas idéias pioneiras de Adam Smith, Ricardo estabeleceu a lei das vantagens comparativas como a *rationale* fundamental do livre comércio. Smith tinha presumido que o comércio internacional se baseava nas vanta-

gens absolutas – quando um exportador podia produzir mais, com determinados recursos, a um custo menor do que qualquer competidor. Na verdade, historicamente, essa vantagem absoluta tinha sido a base do comércio internacional, e ainda é o que acontece com muitos produtos (El-Agraa, 1983, cap. 6). Infelizmente, se a natureza não tivesse sido tão parcimoniosa que nenhum país tivesse vantagens absolutas, segundo essa teoria suas perspectivas comerciais seriam pouco auspiciosas – para dizer o menos. Mas a Revolução Industrial e o crescimento da indústria mudaram essa situação, e coube ao gênio de Ricardo reconhecer a profundidade da transformação havida.

Com a sua lei das vantagens comparativas ele demonstrou que o fluxo de comércio entre os países é determinado pelo custo relativo (e não absoluto) dos bens produzidos. A divisão internacional do trabalho baseia-se em custos comparativos: os países tenderão a especializar-se naqueles produtos cujos custos sejam comparativamente menores. Mesmo que o país possa gozar de uma vantagem absoluta na produção de todos os bens, ganhará mais com o comércio caso se especialize naqueles bens em que seus custos de produção sejam relativamente mais baixos, deixando que outros produtos sejam produzidos alhures. Essa noção simples das vantagens universais da especialização, em razão dos custos comparativos, permanece como a pedra angular da teoria liberal do comércio.

Ninguém melhor do que o próprio Ricardo exprimiu a crença liberal nos benefícios materiais e civilizadores do livre comércio:

> Sob um regime de comércio perfeitamente livre, cada país dedica naturalmente seu capital e seu trabalho às atividades mais vantajosas para ambos. Essa busca da vantagem individual articula-se admiravelmente com o bem universal do conjunto. Ao estimular a indústria, recompensar o engenho e empregar do modo mais eficiente os poderes peculiares oferecidos pela natureza, ela distribui o trabalho de forma mais eficiente e mais econômica; ao mesmo tempo, ao aumentar a massa geral da produção, difunde os benefícios gerais, e une, por um laço comum de interesse e intercâmbio, a sociedade universal das nações em todo o mundo civilizado. É esse o princípio que determina que a França e Portugal fabricarão vinho, que o milho será cultivado na América e na Polônia, e que máquinas e outros produtos serão manufaturados na Inglaterra (Ricardo, 1871 [1817], p. 75-76).

Ao desenvolver e demonstrar essa lei, Ricardo usou seu famoso exemplo do vinho português trocado pelos tecidos ingleses. Portugal podia produzir tanto vinho como tecidos a um custo menor do que a Inglaterra. No entanto, como tinha uma vantagem comparativa na produção de vinho, porque seu solo e seu clima lhe permitiam produzi-lo ainda mais barato e mais eficientemente do que

o algodão, ganharia mais especializando-se nessa produção e importando tecidos da Inglaterra do que tentando produzir os dois. A Inglaterra, por sua vez, ganharia mais especializando-se nos tecidos e importando vinho. Essa idéia dos "ganhos do comércio" era verdadeiramente revolucionária. Paul Samuelson chamou a lei das vantagens comparativas "a mais bela idéia da economia". Ricardo concebia o comércio internacional não como um jogo de soma zero, mas baseava-o em uma harmonia de interesses fundada na especialização e nas vantagens comparativas, e essa doutrina dos interesses harmônicos está subjacente à perspectiva liberal das relações econômicas internacionais.

A teoria clássica do comércio, conforme exposta por Ricardo, John Stuart Mill e outros, baseava-se em certas premissas importantes – abstrações da realidade. Omitia, por exemplo, o custo do transporte e presumia que os fatores de produção eram móveis dentro de cada país, mas imóveis internacionalmente. A vantagem comparativa era estática, um dom da natureza, e não podia ser transferida de um país para outro. A teoria baseava-se também na noção do valor-trabalho, ou seja, na crença de que a quantidade e a eficiência do insumo de trabalho eram o principal determinante do custo de produção. Além disso, baseava-se em um modelo bilateral, abrangendo só dois países.

Críticas e refinamentos subseqüentes, no fim do século XIX e no século XX, modificaram a teoria clássica do comércio em alguns aspectos importantes (Condliffe, 1950, p. 173-178). Os autores neoclássicos acrescentaram ao seu cálculo o custo do transporte, admitiram uma maior mobilidade dos fatores de produção entre os países e acentuaram a importância das vantagens de escala para explicar o comércio. Deram mais atenção também à natureza dinâmica das vantagens comparativas, e a teoria foi elaborada com técnicas matemáticas e com dados estatísticos. Outros fatores, além do trabalho, foram acrescentados ao custo da produção, levando ao conceito da disponibilidade relativa de fatores como uma explicação dos fluxos de comércio. O próprio conceito de trabalho foi alterado para "capital humano", e a noção de custo foi redefinida como "custo de oportunidade". Idéias centrais na economia neoclássica – como as teorias da utilidade marginal e do equilíbrio geral – foram acrescentadas para explicar os termos de intercâmbio e outros pontos.

Essa reformulação neoclássica ficou conhecida como a teoria ou o modelo Hecksher-Ohlin-Samuelson (H-O) do comércio internacional, e é a posição-padrão dos economistas liberais na década de 1980. A teoria sustenta que a vantagem comparativa de um país é determinada pela abundância relativa e pela combinação mais lucrativa dos seus vários fatores de produção, tais como capital, trabalho, recursos naturais, capacidade administrativa e tecnologia. Mais especificamente, "um país exportará (importará) aqueles produtores mais intensivos no uso dos seus fatores abundantes (escassos)" (El-Agraa, 1983, p.

77). A teoria moderna do comércio tornou-se assim mais fluida, dinâmica e abrangente do que a teoria clássica das vantagens comparativas.

O modelo H-O continua a ser a teoria mais relevante para explicar o intercâmbio entre setores – por exemplo, a troca de produtos manufaturados por matérias-primas. Portanto, ela é apropriada para explicar boa parte do comércio entre o Sul e o Norte, mas tem menos êxito quando procura explicar o comércio entre os países industrializados. Esse tipo de comércio exigiu uma série de modificações cruciais na teoria neoclássica e provocou a formulação de explicações alternativas (Krugman, 1981a). Enquanto o modelo H-O enfatiza a disponibilidade de fatores e a competição perfeita, teorias mais novas, tais como a do "hiato tecnológico" e a do ciclo de produto, acentuam o papel da tecnologia, das economias de escala e da natureza dinâmica das vantagens comparativas (Deardorff, 1984, p. 493-499). Não vamos tentar aqui um tratamento detalhado dessas novas teorias, mas algumas novidades teóricas precisam ser discutidas, com o seu significado.

Possivelmente, o desenvolvimento recente mais importante da teoria do comércio é o esforço feito para explicar a rápida expansão, no pós-guerra, do comércio intra-indústrias – por exemplo, a importação de alguns modelos de automóveis pelos países desenvolvidos que exportam outros modelos.[1] Essas teorias, aplicadas basicamente ao comércio Norte–Sul, enfatizam a importância das curvas de aprendizagem, das economias de escala e das preferências diferenciadas dos consumidores. Acentuam também a importância crescente da competição monopolística ou imperfeita, a aplicação das teorias da firma e da organização industrial às relações comerciais e a crescente integração do comércio internacional com os investimentos externos.

Outro desenvolvimento, muito associado ao primeiro, é a expansão do comércio intrafirmas e interfirmas, que se passa inteiramente dentro dos confins de uma única empresa multinacional ou entre várias firmas que cooperam mediante mecanismos como *joint ventures* ou a subcontratação de componentes. Ao reconhecer esses desenvolvimentos, as teorias reagem à expansão internacional das empresas oligopolísticas e à internacionalização da produção havida nas últimas décadas, e tentam explicar as estratégias adotadas pelas empresas multinacionais, tais como a combinação do comércio com a produção fora do país e o *locus* da produção global.

Um desenvolvimento recente muito mais controvertido é o conceito da política comercial estratégica. O argumento fundamental dessa teoria é o de que em uma economia mundial interdependente, composta por empresas oligopolísticas e Estados competitivos, é possível, pelo menos teoricamente,

[1] Linder (1961) é autor de uma obra clássica sobre o assunto.

que estes últimos iniciem políticas destinadas a desviar os lucros das empresas estrangeiras para as nacionais. Na medida em que essa teoria tem o seu mérito, ela implica uma aproximação significativa entre o pensamento liberal e o nacionalista a respeito do comércio. Examinaremos mais adiante, neste capítulo e também no Capítulo 6, o significado desta e de outras teorias, assim como as formas emergentes de comércio que elas procuram explicar.

Nas palavras de Paul Krugman, a essência dessas novas teorias está em fazer da teoria do comércio "o estudo da organização industrial internacional" (Krugman, 1981a, p. 22). Seu núcleo central é a importância crescente, no comércio internacional e nos investimentos externos, das empresas oligopolísticas, as quais se beneficiam dos retornos crescentes, da experiência prática e das barreiras existentes para enfrentar as rivais. Como notaremos adiante, na discussão sobre política comercial estratégica, um desenvolvimento semelhante ocorreu mais cedo no século XX *dentro* das economias nacionais. No entanto, a atual integração dos mercados globais e da produção internacional ocorre em um mundo dividido por Estados nacionais que competem entre si. A diferença crucial nessa economia mundial cada vez mais interdependente é a de que as empresas individuais podem conseguir uma superioridade competitiva sobre as firmas estrangeiras em virtude da demanda gerada por um grande mercado interno, em razão dos subsídios governamentais, especialmente em ciência e em tecnologia, e das políticas protecionistas. É precisamente essa nova combinação da interdependência internacional com as firmas nacionais que abre a possibilidade de os Estados poderem seguir uma política comercial estratégica em benefício das suas próprias empresas multinacionais.

É marcante o contraste entre a teoria tradicional do comércio e essas novas abordagens. Enquanto de Ricardo a Heckscher-Ohlin a teoria do comércio enfatizava o intercâmbio entre as indústrias, essas teorias recentes focalizam o intercâmbio dentro das indústrias, entre as firmas e dentro delas. As teorias clássica e neoclássica presumiam a imobilidade do trabalho e do capital, a natureza estática das vantagens comparativas e a hipótese de que o comércio se limitava a produtos acabados. As novas teorias, porém, tentam explicar um mundo em que o capital tem alta mobilidade, e produtos são comercializados em todas as fases do processo produtivo, desde o conhecimento técnico necessário para fabricá-lo aos componentes e bens intermediários, até o produto final. Da mesma forma, em contraste com as teorias mais antigas, as quais negligenciavam o investimento externo direto e o deslocamento da produção para o exterior, as novas teorias consideram o comércio de exportação e a produção no exterior aspectos complementares da estratégia das empresas multinacionais. Finalmente, a epítome da teoria tradicional era a noção do economista Frank Graham de que o comércio se faz entre firmas, independentemente de sua localização. As abordagens mais recentes procuram incorporar o

fato de as relações comerciais serem feitas entre firmas de diferentes nacionalidades e ocorrerem em um mundo no qual o estado moderno tem um papel muito mais ativo do que no passado.

A perspectiva de organização industrial com que é visto o comércio internacional ajuda a explicar três fatos básicos do período pós-guerra.[2] Em primeiro lugar, por que a maior parte do comércio internacional tem ocorrido entre países industrializados com estruturas industriais semelhantes. Mais de 60% do comércio desses países é feito entre eles. Em segundo lugar, explica por que tem havido uma tendência ao comércio dentro do mesmo setor industrial, ou seja, ao intercâmbio de produtos similares, e explica também a expansão das firmas multinacionais em determinados setores, tais como a produção de automóveis, de bens de consumo duráveis e de máquinas-ferramenta. Em terceiro lugar, explica por que o comércio intra-indústria tem moderado os aspectos conflitivos e distributivos do intercâmbio comercial. Em contraste com as implicações da teoria convencional do comércio, a sobrevivência de setores industriais inteiros não tem sido ameaçada pelo aumento do intercâmbio dentro das mesmas indústrias; na verdade, as firmas passaram a especializar-se em certos produtos, minimizando, assim, os efeitos do comércio sobre seus empregados.

Não obstante, o desenvolvimento industrial do Japão e dos novos países em vias de industrialização – os NICs – parece estar mudando esse quadro ao deslocar o comércio intra-indústria, ampliando o intercâmbio entre indústrias. Por exemplo: o rápido progresso da indústria asiática tem ameaçado setores inteiros da indústria eletrônica norte-americana, enquanto, no passado, a competição japonesa só prejudicava a chamada *consumer electronics*. Essa mudança está provocando intensa preocupação distributiva em muitos países desenvolvidos e estimula a difusão de medidas protecionistas.[3]

Subjacente a esse último desenvolvimento está uma mudança importante no *status* do conceito de vantagem comparativa. Pelo menos nas suas formulações mais simples, esse princípio fundamental da teoria liberal do comércio perdeu uma parte da sua relevância e do seu poder de predição (Corden, 1984a). Sua explicação dos fluxos comerciais, baseada na intensidade e na abundância dos fatores de produção, tem uma importância cada vez menor em um mundo de intercâmbio intra-indústrias e de rápida difusão tecnológica. As vantagens comparativas são hoje consideradas de forma dinâmica, vistas como arbitrárias, um produto das políticas adotadas pelo Estado e pelas corporações. À medida que o conceito perdia *status*, o argumento em favor do livre comércio neces-

[2] Krugman (1981a) apresenta um bom sumário, conciso, sobre esses desenvolvimentos da teoria do comércio.

[3] *Vide* adiante o exame do teorema Stolper-Samuelson e suas implicações para o crescimento do protecionismo econômico.

sariamente perdeu uma parte da sua eficácia, tornando-se menos relevante. Essa situação equívoca foi resumida por uma autoridade, Harry Johnson, na seguinte defesa qualificada do livre comércio:

> (...) o argumento em favor do livre comércio, que no passado era afirmado freqüentemente com considerável dogmatismo, na teoria contemporânea do comércio internacional aparece de forma muito qualificada, dependendo da manutenção da estabilidade monetária internacional, da representação eficiente dos custos alternativos de oportunidade social, mediante seu valor em dinheiro e em preços na moeda nacional, da aceitação social da distribuição de renda resultante ou da adoção de uma política social de distribuição de renda, assim como da possível necessidade de transferências internacionais de renda (cit. em Cooper, 1970, p. 438-439).

Os vários modelos de comércio existentes no mundo contemporâneo e a proliferação das teorias que os explicam levam à conclusão de que "nenhuma teoria isolada é capaz de explicar o comércio internacional de *todos* os produtos, em *todas* as oportunidades" (El-Agraa, 1983, p. 85). Com efeito, o corpo genérico e unificado da teoria do comércio foi substituído por um conjunto de explicações específicas, de diferentes variedades de relações comerciais. Até mesmo o modelo H-O, que mais se aproxima de uma teoria unificada, é mais relevante para o comércio Norte–Sul. No entanto, a despeito das diferenças teóricas, os economistas liberais mantêm seu compromisso básico com as vantagens recíprocas do livre comércio, com a especialização baseada nas vantagens comparativas e com as virtudes da divisão territorial do trabalho (Condliffe, 1950, p. 160-161). Das teorias clássicas até os dias de hoje, os liberais sustentam a doutrina do livre comércio.

Não obstante, eles são agora mais cuidadosos em prescrever o livre comércio como a melhor política para todos os países, em todos os tempos; reconhecem que em certas circunstâncias o livre comércio pode mesmo ser prejudicial. E reconhecem também que as grandes economias e os monopólios podem explorar suas posições adotando tarifas ótimas (Corden, 1984a, p. 82-86). Os Estados podem também melhorar seus termos de intercâmbio mediante "tarifas efetivas", ou seja, manipulando suas tarifas sobre as matérias-primas e sobre os produtos elaborados (Scammell, 1983, p. 166-168). No entanto, a despeito desses e de outros *caveats*, os liberais acreditam enfaticamente que o bem-estar individual e o internacional são maximizados pela especialização econômica e pelo livre comércio.[4]

[4] Na verdade, tanto a possibilidade de adotar tarifas ótimas como os termos de intercâmbio parecem ter pouca relevância para a determinação da política comercial, mas a preocupação interna com o nível de desemprego é crucial (Beenstock, 1983, p. 224).

É importante notar o que a teoria liberal *não* afirma. Assim, os liberais não pretendem que todos ganhem necessariamente com o livre comércio, pelo menos no curto prazo e mediante a adoção de políticas apropriadas. Com efeito, a teoria liberal afirma que há ganhos potenciais. O bem-estar mundial aumentaria, e, no longo prazo, todos ganhariam caso seguissem uma política de especialização baseada nas vantagens comparativas. Além disso, a teoria liberal não sustenta a idéia de que todos ganharão igualmente mesmo se seguirem as políticas adequadas; na verdade, mantém a concepção de que, embora todos tenham a ganhar em termos absolutos, alguns ganharão relativamente mais por causa de seus recursos naturais e de sua maior eficiência. O argumento em favor do livre comércio baseia-se não na igualdade das vantagens auferidas, mas no aumento da eficiência e na maximização da riqueza mundial. É justamente o aspecto distributivo que leva a teoria nacionalista a contestar a abordagem liberal.

Os liberais consideram ser o livre comércio a melhor política possível, porque a especialização e a divisão internacional do trabalho aumentam a produtividade individual e, portanto, a acumulação de riqueza, tanto nacional como global. Além disso, ampliam as possibilidades de consumo. Para os liberais, o único objetivo das exportações é custear as importações (sobre os muitos benefícios do comércio *vide* Blackhurst, Marian e Tumlir, 1977, p. 25-29). Se as distorções da economia impedem o comércio ou fazem com que as importações imponham um dano desnecessário à sociedade, a solução preferida pelos liberais é a eliminação dessas distorções, em lugar de restrições impostas ao comércio. Se isso não for possível, então a segunda melhor solução é o emprego corretivo de subsídios e impostos (Corden, 1974). Depois disso vêm as tarifas, porque elas, pelo menos, preservam o mecanismo dos preços. Se barreiras não-tarifárias forem necessárias, elas devem ser transparentes, reconhecidas explicitamente. A despeito dessas advertências, à medida que o nosso século se aproxima do fim, as nações deixam, infelizmente, de seguir essa ordem de opções, e ganha força a visão nacionalista das relações comerciais.

A teoria nacionalista

Os nacionalistas enfatizam os custos do comércio para determinados grupos de Estados, o que favorece o protecionismo e o controle do Estado sobre o comércio internacional. Suas críticas à teoria liberal do comércio podem ser resumidas em três grandes categorias: 1) as implicações do livre comércio para o desenvolvimento econômico e a divisão internacional do trabalho; 2) os ganhos relativos, e não absolutos (os efeitos distributivos do livre comércio); e 3) o efeito sobre a autonomia nacional e o impacto sobre o bem-estar interno do país (Blackhurst, Marian e Tumlir, p. 29-42).

Embora as raízes do nacionalismo econômico possam ser identificadas nos autores mercantilistas dos séculos XVII e XVIII, o *Report on the Subject of Manufactures*, de Alexander Hamilton, apresentado aos legisladores norte-americanos em 1791, contém as origens intelectuais do moderno nacionalismo econômico e a defesa clássica do protecionismo (Hamilton, 1928 [1791]). Hamilton modernizou a tese mercantilista do século XVIII e desenvolveu uma teoria dinâmica do desenvolvimento econômico baseada na superioridade da indústria em relação à agricultura. Propôs o que chamaríamos hoje de uma estratégia de desenvolvimento baseada na "substituição de importações":

> Não só a riqueza, mas a independência e a segurança de um país parecem estar associadas materialmente com a prosperidade das manufaturas. Tendo em vista esses grandes objetivos, toda nação deve esforçar-se por possuir em si mesma todos os produtos essenciais. Estes abrangem os meios de subsistência, de habitação, de vestuário e de defesa (*idem*, p. 284).

Depois de Hamilton, os nacionalistas têm argumentado que a localização das atividades econômicas deve constituir uma preocupação central da política governamental.

Hamilton foi o teorizador econômico da primeira colônia a rebelar-se contra o sistema imperialista europeu, e suas idéias devem ser consideradas em detalhe. Segundo ele, e os subseqüentes defensores do nacionalismo econômico, os governos podem transformar a natureza das suas economias e, desse modo, a sua posição na economia internacional, por meio do que hoje chamamos de "política industrial". A transferência dos fatores de produção das economias mais desenvolvidas pode ser estimulada de modo a desenvolver certas indústrias. Assim, Hamilton argumentava que a imigração, especialmente de trabalhadores qualificados, deveria ser encorajada para promover a industrialização. A nação deveria também criar um sistema bancário apto a fornecer capital para investimento. Em suma, o *Report* de Hamilton estabeleceu uma teoria dinâmica das vantagens comparativas, com base em políticas governamentais de crescimento econômico.

Como outros mercantilistas antes dele, Hamilton identificava o poder nacional com o desenvolvimento industrial e achava que a economia estava subordinada à tarefa fundamental da construção do Estado. Embora suas idéias protecionistas só alcançassem plena força nos Estados Unidos depois da vitória do Norte (que se industrializava rapidamente) na Guerra Civil, elas tiveram uma grande influência nos Estados Unidos e em outros países. Os países em desenvolvimento que enfatizam o protecionismo, a industrialização e a intervenção estatal devem mais do que sabem às concepções de Hamilton.

No século XIX, as idéias de Hamilton tiveram seu maior impacto na Alemanha, onde Johann Fichte e Georg Hegel haviam preparado o terreno intelectual para recebê-las. Depois de viver alguns anos nos Estados Unidos, Friedrich List levou para a Alemanha o ponto de vista de Hamilton. Com Wilhelm Roscher, Gustav Schmoller e outros, List ajudou a criar a escola histórica alemã de análise econômica, cujas idéias foram bem aceitas em uma Alemanha cujas indústrias tradicionais estavam sendo atacadas por uma inundação de produtos ingleses, importados a baixo custo. A crítica incisiva e sistemática ao liberalismo promovida pela escola histórica alemã influiu poderosamente no desenvolvimento da Alemanha e na economia mundial, de modo geral.

No seu livro *O sistema nacional de economia política* (1904 [1841]), List argumentava que as teorias do livre comércio dos economistas clássicos ingleses eram a política econômica dos fortes; que não havia uma divisão internacional do trabalho "natural" ou imutável, com base na lei das vantagens comparativas; e que a divisão do trabalho era apenas uma situação histórica, resultante dos empregos anteriores do poder econômico e político. Segundo List, os ingleses tinham usado o poder do Estado para proteger suas indústrias nascentes contra os competidores estrangeiros, ao mesmo tempo em que enfraqueciam seus opositores pela forma militar, e só se tornaram campeões do livre comércio depois de alcançar supremacia tecnológica e industrial sobre os rivais (Condliffe, 1950, p. 71).

List pensava que, com o livre comércio, os ingleses procuravam simplesmente promover seus interesses econômicos, ganhando acesso desimpedido aos mercados estrangeiros. Considerava a defesa pelos ingleses do que hoje chamamos de "economia mundial interdependente" como outra expressão do interesse nacional britânico e acreditava que uma economia mundial verdadeiramente cosmopolita, como a esposada pelos liberais, só seria possível quando os outros países se igualassem à Grã-Bretanha em poder industrial. List e outros nacionalistas econômicos alemães defendiam a unificação política, o desenvolvimento das ferrovias para facilitar a unificação econômica e a proteção da indústria alemã, com a criação de um poderoso Estado germânico.

Muitos acreditavam que o sucesso do protecionismo na Alemanha e o papel exercido pelo Estado no desenvolvimento industrial alemão comprovavam a adequação das teorias do nacionalismo econômico. No seu clássico estudo *Imperial Germany and the Industrial Revolution* (1939), Thorstein Veblen mostrava que a Alemanha foi a primeira sociedade a seguir uma política industrial sistemática e o desenvolvimento científico da sua economia. O rápido progresso da riqueza e do poder militar alemães, na segunda parte do século XIX, era um exemplo para outras sociedades. Se o sucesso econômico da Inglaterra parecia firmar inicialmente as virtudes do liberalismo, o da Alemanha

legitimava a doutrina do nacionalismo econômico como uma diretriz para a política comercial e para o crescimento econômico.

Ao terminar o século XX, os defensores do nacionalismo econômico desafiaram mais uma vez a premissa liberal de que as vantagens comparativas são relativamente estáveis, argumentaram ser a lei das vantagens comparativas fundamentalmente uma racionalização da divisão internacional do trabalho existente, e preconizaram uma política comercial que estimulasse a preservação e o desenvolvimento, da indústria nacional. De um lado, nos países em desenvolvimento, a ênfase nacionalista na industrialização focalizava a adoção da estratégia da substituição das importações; de outro, como resposta ao grande sucesso da economia japonesa nos anos 1970 e 1980, alguns países desenvolvidos adotaram políticas industriais dirigidas para determinados setores da indústria. Vamos avaliar mais adiante essas tendências nacionalistas.

Enquanto o pensamento econômico liberal acentua os ganhos absolutos na riqueza global, obtidos com o livre comércio, os nacionalistas econômicos do século XIX – e seus descendentes do século XX – dão ênfase à distribuição internacional dos ganhos com o comércio. Os nacionalistas comentam que em um mundo no qual predomina o livre comércio os termos de intercâmbio tendem a favorecer as economias industrialmente mais avançadas. A escola histórica alemã afirmava que os ingleses mantiveram uma política protecionista até que a sua indústria fosse robusta o suficiente para competir vantajosamente com as outras economias, e que a superioridade técnica da Inglaterra no campo dos produtos e dos processos industriais permitia que esse país gozasse de termos de intercâmbio altamente favoráveis em comparação com os países exportadores de alimentos, matérias-primas e produtos manufaturados de menor densidade tecnológica.

Os nacionalistas econômicos acreditam também que o livre comércio prejudica a autonomia nacional e o controle governamental da economia, o que expõe esta às vicissitudes e às instabilidades do mercado mundial, assim como à exploração por outras economias mais fortes. Argumentam que a especialização, especialmente na exportação de produtos de base, reduz a flexibilidade e aumenta a vulnerabilidade das economias a eventos imprevistos, sujeita a economia interna à internacional e ameaça as indústrias nacionais, das quais dependem a segurança do país, o nível de emprego e outros valores. Embora esses argumentos sejam utilizados muitas vezes para ocultar os interesses especiais de determinados grupos e indústrias, em todos os países eles são uma consideração importante quando se formula a política econômica nacional.

Os nacionalistas econômicos da escola histórica alemã chamavam atenção para a maneira como o surgimento de uma economia mundial altamente interdependente afetava a segurança nacional, enquanto os liberais do século

XIX argumentavam corretamente que o mundo nunca tinha gozado um período comparável de paz e prosperidade. A expansão do comércio, o fluxo de investimentos externos e a eficiência do sistema monetário internacional provocaram um surto de crescimento econômico que se irradiou da Inglaterra para todo o sistema. É possível que nunca antes ou depois os interesses internacionais se tenham ajustado tão bem ao interesse nacional do poder dominante como sob a *Pax Britannica*. No entanto, embora todos possam ter ganho, alguns ganharam mais do que os outros, como afirmam os nacionalistas. Ao lado do crescimento econômico, a expansão da interdependência econômica global criou novas formas de insegurança nacional e novas arenas de conflito internacional.

Livre comércio *versus* protecionismo

Com a intensificação do comércio internacional e da interdependência econômica, a partir dos anos 1850, surgiram numerosas controvérsias entre os liberais, advogados do livre comércio e seus críticos nacionalistas. Os temas desses conflitos eram os efeitos do comércio internacional sobre o bem-estar interno dos países e de seu desenvolvimento industrial, os efeitos econômicos e políticos da maior interdependência e o papel das políticas governamentais e do poder empresarial na distribuição dos ganhos, bem como outras questões cruciais. Infelizmente, poucas pesquisas têm sido feitas sobre muitos desses temas, e a verificação das teorias sobre o comércio é bastante problemática. Nas palavras de um especialista, é grande a amplitude dos desentendimentos a respeito do comércio e de seus efeitos, porque a maioria das proposições nesse campo nunca foram testadas (Dixit, 1983, p. 80). Com efeito, as divergências podem nunca ser resolvidas porque as premissas e os objetivos das duas posições são muito diferentes.

O tema do livre comércio *versus* o protecionismo está na essência do conflito entre os liberais e os nacionalistas. Historicamente, esse debate se tem manifestado sob várias formas: o argumento das indústrias "infantis" em favor da sua proteção, o debate sobre as vantagens e os custos da especialização internacional e (na falta de melhor denominação) o problema da "segunda infância" ou da "senilidade" da indústria (Dixit, 1986, p. 5). Essas três controvérsias estão inter-relacionadas, mas a discussão que segue procurará tratá-las de forma independente.

Os liberais acreditam que o registro histórico sustenta a superioridade de uma política de livre comércio, comparada ao protecionismo. Alegam que a Inglaterra superou seus rivais, depois de 1848, precisamente porque adotou uma política de livre comércio. A França, que exerceu liderança industrial no

século XVIII, atrasou-se em razão dos níveis elevados de protecionismo, os quais levaram à ineficiência da sua indústria (Kindleberger, 1978b, cap. 3). De outro lado, os nacionalistas observam que a Grã-Bretanha usou a força contra seus rivais econômicos e adotou o livre comércio depois de desenvolver suas indústrias sob o escudo do protecionismo. Quanto à Alemanha, ela também protegeu suas indústrias nascentes do que já foi caracterizado como "o imperialismo do livre comércio", isto é, o esforço inglês para que o investimento direto feito no exterior evitasse as indústrias competitivas (Semmel, 1970).[5] Para os nacionalistas, as vantagens de chegar em primeiro lugar são tão grandes que a industrialização exige a proteção do Estado.

Em princípio, tanto os liberais como os nacionalistas aceitam a *rationale* para a proteção das indústrias nascentes (Corden, 1974, cap. 9), reconhecendo que uma economia industrial pode ter vantagens especiais sobre uma economia não-industrializada que dificultem a criação de uma indústria por esta última. Nas palavras de John Stuart Mill,

> de um lado pode não haver uma vantagem inerente, de outro pode não haver uma desvantagem, além da superioridade presente da experiência e da capacitação. Um país que não tenha ainda adquirido essa experiência e capacidade pode, em outros aspectos, estar mais bem adaptado à produção do que os que já atuavam anteriormente nesse campo (Mill, 1970 [1848], p. 283-284).

No entanto, liberais e nacionalistas discordam fundamentalmente a respeito do propósito específico do protecionismo com relação às indústrias nascentes. Para os liberais, o protecionismo tem a natureza de uma experiência destinada a testar se a nação tem de fato uma vantagem comparativa inerente em determinada indústria. Mill disse:

> é essencial que a proteção seja limitada aos casos em que há boas razões para garantir que a indústria beneficiada dentro de algum tempo possa dispensá-la; e nunca se deve permitir que os produtores nacionais acreditem que ela continuará além do tempo requerido para um teste do que eles podem realizar (Mill, 1970 [1848], p. 284).

Os liberais consideram o protecionismo, na melhor das hipóteses, um expediente necessário e temporário como passo para chegar a um sistema de livre comércio.

[5] O conceito de "imperialismo do livre comércio", desenvolvido por Gallagher e Robinson (1953), afirma que o livre comércio não é mais do que outra modalidade de imperialismo econômico.

De seu lado, os nacionalistas econômicos tendem a ver o protecionismo como um fim em si mesmo. Os objetivos principais dos nacionalistas, pelo menos no curto prazo, não são o livre comércio e a acumulação de riqueza, mas o poder industrial e o fortalecimento do Estado. Na maioria dos países em desenvolvimento, a industrialização é a meta política fundamental, e o objetivo primário de uma tarifa é permitir o estabelecimento de determinadas indústrias, muitas vezes sem uma razão econômica para isso.

Os nacionalistas econômicos admitem, como premissa, a superioridade da indústria sobre a agricultura e sobre a produção de matérias-primas. Consideram que a indústria é não só valiosa, por contribuir para a produção nacional com alto valor acrescentado, mas também, alegadamente, tem poderosos efeitos secundários, externalidades positivas e efeitos retroativos – *backward linkages* ou *spinoffs* – que estimulam toda a economia e apressam o desenvolvimento econômico do país (Cornwall, 1977). Seus efeitos sobre a qualidade da força de trabalho, do empresariado e das opções gerais da sociedade fazem com que a industrialização seja um objetivo por si mesma.

Ao responder ao argumento nacionalista em favor da proteção, os liberais dizem que todas as economias têm alguma vantagem comparativa e, portanto, não deveriam temer o livre comércio. Se cada uma produzir aquilo que fabrica melhor, todas terão a ganhar. Assim, ao antecipar o argumento nacionalista de que o advento do comércio intra-indústria e a aplicação ao intercâmbio comercial da teoria da organização industrial concorrem para sustentar a defesa do protecionismo, Krugman advoga a prática de deixar que o mercado determine a especialização internacional e os fluxos de comércio:

> Mas, quem produz o quê? Podemos dizer algo sobre a direção do comércio? Obviamente não: se afastamos a vantagem comparativa, tiramos a determinação da pergunta sobre quem exporta o quê. De qualquer forma, isso não é importante. Para auferir vantagens com o comércio só é necessário que os países se especializem em produtos diferentes. Se a Alemanha produz geladeiras grandes e a França só pequenas, ou vice-versa, não é importante; mas é importante que as duas não fabriquem o mesmo tipo de geladeira (Krugman, 1981a, p. 10).

Para os nacionalistas, porém, é de grande importância saber quem produz o quê. O que os preocupa é precisamente a localização internacional das atividades econômicas as quais, segundo eles, mais contribuem para a posição política e para o desenvolvimento geral da economia. Em um mundo no qual as vantagens comparativas são altamente arbitrárias e, em que, para citar Krugman outra vez (1981a, p. 19):

> o outro ponto de interesse é aquele no qual o resultado do processo de especialização pode depender das condições iniciais (...) a história é importante. Uma vez estabelecida sua posição como exportador em alguma indústria, um país pode mantê-la simplesmente em razão das economias de escala obtidas, a não ser que se afaste muito da sua vantagem comparativa.

Uma afirmativa que para o nacionalista pode sustentar amplamente a proteção das indústrias nascentes.

A tese nacionalista tradicional da proteção das indústrias nascentes foi ampliada nos últimos anos com a perspectiva da política comercial estratégica, a qual vamos examinar mais adiante neste capítulo. Se a proteção às indústrias que se iniciam é em boa parte defensiva, a política comercial estratégica é essencialmente ofensiva. Seu lema central é "proteger as importações para promover as exportações". Mediante a instalação de barreiras à entrada de importações, a utilização de subsídios governamentais e a orientação da demanda interna em benefício dos produtores nacionais, as empresas podem alcançar as economias de escala e outras vantagens que lhes permitam dominar o mercado mundial. Na verdade, no mundo moderno do comércio intra-indústria, a fronteira entre a proteção às indústrias nascentes e a política comercial estratégica perdeu nitidez.

O resultado do debate a respeito da proteção das indústrias é indefinido. Conforme List e autores mais recentes têm comentado, nas fases iniciais do processo de industrialização todos os países, em certa medida, protegeram suas indústrias. Os desenvolvimentos contemporâneos na teoria do comércio proporcionaram uma nova *rationale* para esse protecionismo. No entanto, não se segue que a proteção conduza necessariamente a uma estrutura industrial viável. Com efeito, em muitos casos é possível demonstrar que o protecionismo prejudicou a criação de uma base industrial eficiente. Assim, por exemplo, a estratégia de substituição de importações fracassou em muitas economias menos desenvolvidas. É preciso ainda demonstrar o sucesso da política comercial estratégica, ilustrado pelas dificuldades comerciais encontradas pelo consórcio europeu do *Airbus*. Na verdade, a questão do livre comércio *versus* o protecionismo não se presta a respostas fáceis.

Ao considerar apenas o tema da proteção às indústrias incipientes, podemos concluir que o comércio tanto pode impedir o desenvolvimento como promovê-lo (Gould, 1972, cap. 4). A melhor competitividade da indústria nos países desenvolvidos pode destruir setores econômicos nas economias menos desenvolvidas, como aconteceu com a indústria têxtil artesanal da Índia. Por outro lado, como o demonstraram a Índia em rápida industrialização e outros NICs, o comércio entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos pode também ser uma fonte importante de crescimento para estes últimos.

A reação dos países em desenvolvimento às oportunidades abertas pelo sistema comercial internacional é um fator de importância crítica.

Vale notar que os nacionalistas são míopes ao avaliar o protecionismo, quando acentuam os efeitos distributivos pouco equitativos do livre comércio, ao mesmo tempo em que ignoram os efeitos distributivos internos do protecionismo (H. Johnson, 1967). A conseqüência interna do protecionismo é uma redistribuição de renda, dos consumidores e da sociedade de modo geral para o Estado e os produtores protegidos. Os liberais observam com razão que o protecionismo cria uma renda econômica em favor desses industriais.[6] Assim, o nacionalismo econômico pode ser acusado de sacrificar o bem-estar do conjunto da sociedade em favor de determinados grupos. É uma aliança do Estado com os interesses dos produtores, e, por isso, são os burocratas e os produtores nacionais, com interesses econômicos compatíveis com os setores industriais protegidos, que tomam a iniciativa de propor a doutrina protecionista.

A consideração mais importante, porém, é que os liberais e os nacionalistas têm objetivos diferentes e julgam o sucesso das políticas governamentais por padrões distintos. Os liberais avaliam o comércio e o protecionismo em termos do bem-estar do consumidor e da maximização da eficiência global, enquanto os nacionalistas confessam que consideram antes de tudo os interesses dos produtores e os do Estado.

Os liberais e os nacionalistas discordam também a respeito das vantagens e dos custos da especialização. Desde Adam Smith, os liberais têm acreditado que a especialização e um mercado em crescimento levam à maior eficiência na produção e, portanto, a uma taxa mais rápida de desenvolvimento econômico. Acreditam que no longo prazo os benefícios da especialização e do livre comércio compensam qualquer custo implicado, porque a especialização do país com base nas vantagens comparativas maximizará tanto o bem-estar econômico interno como o internacional. De seu lado, acentuando os custos dessa especialização e a crescente interdependência mundial, os nacionalistas pensam que esses custos vão desde a perda da soberania nacional a uma maior vulnerabilidade da economia do país até o impacto negativo dos desenvolvimentos externos.

[6] A renda (em inglês *rent)* é definida pelos economistas como "o pagamento feito ao proprietário de um recurso acima da quantia que esse recurso poderia obter no seu segundo melhor uso alternativo. A renda econômica é a quantia recebida acima do custo de oportunidade de um recurso" (Tollison, 1982, p. 577). A renda é auferida "só pelos proprietários de recursos que não podem ser aumentados rapidamente, a um baixo custo, para atender a uma maior demanda dos bens em cuja produção esse recurso é empregado" (Posner, 1977, p. 9). A terra e a capacitação individual oferecem bons exemplos. No mundo moderno um monopólio tecnológico pode produzir renda ou lucro tecnológico. Esse fato é importante para o debate sobre o que é chamado de política comercial estratégica.

Nesse debate sobre as vantagens e os custos da especialização, é significativo o fato de as indústrias mais vitais para a segurança nacional e para o poder militar serem muitas vezes as únicas envolvidas no comércio internacional (Condliffe, 1950, p. 799). Além disso, as indústrias sensíveis às importações são freqüentemente as maiores fontes de emprego. Assim, a especialização e as mudanças na especialização levantam problemas fundamentais para os interesses nacionais.

Embora se baseie em parte em diferentes objetivos econômicos e políticos, a disputa entre liberais e nacionalistas a respeito das vantagens e dos custos da especialização tem raízes também em premissas diferentes sobre a natureza das relações econômicas internacionais. Os liberais consideram essas relações como essencialmente harmônicas; os nacionalistas acreditam que o conflito é inevitável. Como mostraremos adiante, nenhuma dessas premissas é válida em si mesma; sua validade repousa na configuração mais ampla das condições econômicas e políticas globais em cada momento. O grau de harmonia ou de desarmonia depende da extensão da complementaridade do comércio, assim como das relações políticas gerais entre as nações que comerciam. As práticas liberais florescem melhor quando governadas por um poder hegemônico liberal ou dentro de um acordo entre Estados liberais dominantes.

Outra controvérsia sobre o livre comércio e o protecionismo pode ser denominada "argumento da indústria senil ou declinante" e presume que há certas vantagens no atraso econômico e certas desvantagens em ser o primeiro a inovar (Rostow, 1980). À medida que os novos países industrializados alcançam as economias industriais mais antigas, eles se beneficiam com os salários mais baixos, com a possibilidade de adotar tecnologias mais eficientes e outras vantagens (Gerschenkron, 1962). Nos países industriais mais antigos, a indústria precisa ser protegida contra as táticas agressivas e "injustas" dos seus novos competidores. Embora os liberais rejeitem a proteção das indústrias ineficientes e em declínio, considerando-a um dispêndio injustificado de recursos escassos, desviados do investimento em indústrias mais promissoras, os nacionalistas empregam uma variedade de estratagemas para defender os setores em declínio. Os argumentos apresentados por eles incluem a necessidade de proteger setores industriais vitais para a segurança nacional e apelos emocionais para poupar empregos ameaçados pelas práticas injustas dos competidores estrangeiros. Embora em certas ocasiões esses argumentos possam ser válidos, na maioria dos casos o propósito real do protecionismo é defender indústrias ineficientes que estão sendo ameaçadas.

Na década de 1980, certos economistas, sobretudo alguns de tendência liberal, esforçaram-se para desenvolver uma *rationale* da proteção das indústrias senis que é complementar ao argumento em favor da proteção das

indústrias nascentes.[7] Argumentam que as desvantagens habituais de ser o primeiro a chegar aumentaram com o ritmo, cada vez mais rápido, das mudanças nas vantagens comparativas e com o impacto mais intenso dos choques externos. Observam que com a quadruplicação dos preços da energia, em 1973, o estoque de capital dos países desenvolvidos tornou-se obsoleto, e as preferências dos consumidores transformaram-se subitamente. Ademais, o ajuste a essas mudanças rápidas e maciças foi retardado, e os custos da transição foram agravados pelas baixas taxas de crescimento econômico, pelos pontos de rigidez da economia interna e pelas imperfeições do mercado. Argumenta-se que os custos representados pelo fechamento das velhas indústrias, em favor das mais novas, cresceram tanto que a adaptação às mudanças pode exceder as vantagens decorrentes. Além disso, o investimento empresarial pode ser desestimulado se uma obsolescência rápida demais e a intensa competição estrangeira tornarem impossível para uma empresa captar os benefícios do investimento. Nessas circunstâncias, uma indústria pode encontrar-se presa "em um processo de mudança e de adaptação de tal modo profundo que a coloque em posição semelhante à de uma indústria nascente" – por exemplo, a indústria automobilística norte-americana (Whitman, 1981, p. 22). Assim, o Estado deve adotar uma política industrial para compensar os efeitos sobre a economia de desenvolvimentos externos prejudiciais.

De um modo mais geral, há os que argumentam que tanto a liberalização do comércio como a especialização industrial chegaram a um ponto de retornos decrescentes, provocando um deslocamento nas vantagens e nos custos do livre comércio. Embora a teoria tradicional do comércio sustente que as vantagens do intercâmbio e da especialização serão sempre superiores aos custos, ela presume uma taxa de mudança relativamente pequena nas vantagens comparativas, de modo que o deslocamento dos trabalhadores seja gradual e os respectivos ajustes nos custos sejam também graduais. No entanto, no fim do século XX, a liberalização do comércio, o aumento crescente dos vendedores e a natureza dinâmica das vantagens comparativas aceleraram em muito o ritmo da mudança industrial, o que elevou, assim, os custos desse ajuste.

Alguns economistas liberais argumentam que a especialização baseada em considerações de uma vantagem comparativa estática se tornou muito arriscada em um mundo altamente incerto, no qual os governos intervêm constantemente no mercado (Brainard e Cooper, 1968). A especialização torna o bem-estar da sociedade vulnerável ao mercado e às forças políticas que estão fora do controle nacional. No passado, essa situação só existia para os produtores de matérias-primas, mas agora ela se estende também à indústria. Há quem argumente que a

[7] Whitman propôs a *rationale* para a proteção das indústrias "senis" ou maduras.

solução para esse aumento da incerteza e para o rápido ritmo de mudança poderia ser o desenvolvimento de um portfólio de indústrias com tarifas protecionistas que reduzissem o custo e o risco da especialização. Um objetivo importante da política industrial é garantir que a nação não deposite todos os ovos no mesmo cesto, o que otimiza o desenvolvimento do seu comércio exterior.

Em resumo, os nacionalistas econômicos criticam a doutrina liberal do livre comércio porque ela é politicamente ingênua e não leva em conta a medida em que os termos de intercâmbio e as regras que governam o comércio são um fruto do exercício do poder, porque a doutrina é estática e não dá importância ao problema do custo dos ajustes, e porque, ao salientar as vantagens da especialização, ignora os problemas da incerteza. No entanto, a despeito dessas sérias limitações, a teoria liberal do comércio retém sua validade essencial e não pode ser desprezada simplesmente como uma mera racionalização dos interesses dos mais fortes. É verdade que estes tendem a ser favorecidos pelo comércio, pelo menos no curto prazo, mas *todos* podem ganhar em termos absolutos, e alguns ganham absoluta e relativamente, como acontece hoje com o Japão e os NICs. Vale lembrar que, quando o mundo retornou às políticas nacionalistas, nos anos 1930, todos perderam. Como afirma Adam Smith, o último argumento em defesa do livre comércio é que uma divisão internacional do trabalho com base territorial traz benefícios para todos.

Como se poderia esperar da própria teoria econômica, há vantagens e desvantagens no livre comércio que precisam sempre ser consideradas por todos os países ao formular sua política comercial; nenhuma nação jamais optou por seguir exclusivamente o livre comércio ou uma política nacionalista. A combinação desses dois ingredientes é função da economia interna e das condições prevalecentes no mercado mundial. Nos últimos duzentos anos, a influência de fatores internos e externos provocou oscilações entre os regimes liberal e nacionalista. No fim do século XX, uma análise do regime liberalizado do pós-guerra mostra que o pêndulo está se deslocando uma vez mais na direção do nacionalismo econômico.

Até o princípio da década de 1970, a história do sistema comercial no pós-guerra era marcada por crescente liberalização. Dirigidas pelo poder hegemônico norte-americano, as potências comerciais mais importantes moviam-se de acordo com os preceitos da teoria liberal. Com o declínio relativo do poder dos Estados Unidos e o desenvolvimento de condições econômicas desfavoráveis, esse movimento mudou de direção. Em meados dos anos 1980, o nacionalismo econômico tornara-se uma força poderosa nas relações comerciais internacionais. Para avaliar essa mudança, e o que ela significa, precisamos começar com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade) – o Gatt.

O sistema do Gatt*

Criado em 1948, o Gatt proporcionou a base institucional para as negociações comerciais no período de pós-guerra. Seu objetivo fundamental era promover "um comércio mais livre e mais justo", mediante a redução de tarifas e a eliminação de outras barreiras. O Gatt funcionava com base em três princípios: 1) a não-discriminação, o multilateralismo e a extensão a todos os participantes da cláusula da Nação mais Favorecida; 2) a expansão do comércio mediante a redução das barreiras comerciais; e 3) a reciprocidade incondicional entre todos os participantes do sistema. A meta do Gatt era criar um regime comercial de alcance mundial, regras universais para a política comercial (Whitman, 1977, p. 28).

Desde o princípio havia exceções importantes a esses princípios. Por exemplo, a Comunidade Britânica, a aceitação de mercados comuns ou áreas de livre comércio e o Artigo XIX, que previa salvaguardas. Essas exceções reconheciam relações econômicas especiais ou estimulavam os países a assumir o risco de se deslocar mais ainda na direção de um comércio inteiramente livre. Embora o bloco socialista e alguns países menos desenvolvidos não aceitassem os princípios do Gatt e nunca tivessem assinado o Acordo, e, embora alguns membros da OCDE não chegassem a cumprir totalmente suas obrigações perante o Gatt, os princípios fundamentais do Acordo constituíam a base para a liberalização do pós-guerra (Whitman, 1977, p. 33-35).

---

* Este livro foi publicado, originalmente, em inglês, no ano de 1987, antes, portanto, da extinção do Gatt. Embora as observações e a avaliação do autor sobre o funcionamento e os problemas enfrentados no passado pelo Acordo Geral mantenham sua pertinência, cabem esta advertência e um esclarecimento preliminar no início desta seção.
Em fins de 1994, o Gatt foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), resultante da rodada Uruguai, que durou cerca de sete anos (1986-1993). O termo Gatt significa, hoje, apenas o conjunto das regras negociadas dentro do Acordo Geral, a partir de 1947.
O órgão máximo da OMC é a Conferência Ministerial, que já se reuniu em Cingapura (1996) e em Genebra (1998). A primeira rodada de negociações da OMC, conhecida como "rodada do milênio", foi lançada, ruidosamente, na III Conferência Ministerial (Seattle, novembro de 1999), prejudicada por manifestações violentas.
Na nova Organização, o comércio de produtos agrícolas e de alta tecnologia, as compras governamentais, a propriedade intelectual e os serviços – temas da maior sensibilidade durante a vigência do Gatt – continuam sensíveis. Houve um avanço institucional no procedimento para a solução de controvérsias, mediante um "Entendimento" (*Understanding)* apoiado em regras específicas para cada setor. Os serviços, que no fim de 1999 representavam uma quinta parte do comércio internacional (cerca de US$ 1,3 trilhão), foram também mais bem instrumentados com um acordo especial, o GATS – *General Agreement on Trade in Services*.
O Brasil participou do Gatt e participa da OMC. O leitor interessado encontrará ampla informação sobre a história e o funcionamento da OMC em *Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*, de Vera Thorstensen (São Paulo, Aduaneiras, 1999). (N. do T.)

Sob a fórmula do que o Capítulo 4 chamava de *compromise of embedded liberalism*, os países podiam aceitar as obrigações do Gatt e participar das negociações para reduzir tarifas sem prejudicar seus objetivos econômicos internos. A meta era a não-discriminação e o multilateralismo e não o completo abandono dos controles sobre as barreiras nacionais (Ruggie, 1982, p. 396). Além disso, o Gatt oferecia cláusulas de evasão e ampla proteção contra efeitos nocivos da liberalização do comércio sobre a economia nacional (Lipson, 1982, p. 426-427). A garantia de uma maior estabilidade estimulava os países a mover-se na direção de um comércio mais livre (Ruggie, 1982, p. 399).

Na década de 1980, os princípios do Gatt sobre multilateralismo e sobre não-discriminação, assim como a adoção negociada da filosofia do liberalismo, passaram a sofrer ataques crescentes. Para muitos países e grupos poderosos, as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial tinham debilitado a legitimidade do Gatt e dos seus princípios. Novos desafios levantavam a questão de saber se o regime do comércio liberalizado deveria ser mantido pelo Gatt ou por algum outro mecanismo que o substituísse; caso contrário, perguntava-se que forma ou formas de regime comercial poderiam tomar o lugar da ordem liberal do pós-guerra.

Os desafios ao Gatt

Depois da Segunda Guerra Mundial, as negociações sucessivas dentro do contexto do Gatt produziram uma enorme redução das barreiras tarifárias e um grande crescimento do comércio mundial. Em virtude das numerosas negociações do Gatt no princípio desse período (o *Dillon Round*, de 1960-1962 e, mais importante ainda, o *Kennedy Round* de 1962-1967), o comércio de mercadorias dos países industrializados cresceu a uma taxa anual de 8% entre 1950 e 1975 – duas vezes a taxa do aumento do produto nacional bruto desses países, que foi de 4% (Cline, 1983, p. 5). A ampliação do comércio internacional começou a interligar as economias nacionais em um sistema de interdependência econômica, o que levou alguns observadores a especular o fato de ser inexorável a formação de uma economia mundial estreitamente integrada. Depois disso, o equilíbrio entre as forças da liberalização e do nacionalismo econômico começou a mudar, e, em meados da década de 1970, o nacionalismo passou a predominar, reduzindo o incremento do intercâmbio.

Na verdade, o processo de liberalização do comércio tinha sido posto na defensiva já nos anos 1950, com a criação da Comunidade Econômica Européia. O *Dillon Round* foi iniciado pelos Estados Unidos para combater a ameaça representada pela tarifa externa da Comunidade, assim como a Política

Agrícola Comum, com seus subsídios à produção agrícola. No entanto, a abordagem setorial, item por item, dessas negociações teve resultados pouco estimulantes. Quando as reduções tarifárias começaram a afetar os setores industriais mais importantes e os interesses de grupos poderosos, ficou claro que seria necessário adotar um novo método para baixar as tarifas (Scammell, 1983, p. 172).

Com o *Kennedy Round*, concluído em 1967, um novo método foi utilizado, o que levou a um corte da ordem de 35% em 60 mil produtos e incorporou ainda um acordo *antidumping* e um programa de assistência alimentar aos países menos desenvolvidos. No entanto, essa negociação fracassou em três aspectos importantes: não tratou do problema crescente das barreiras não-tarifárias, dos problemas especiais dos países menos desenvolvidos e do comércio de produtos agrícolas (Scammell, 1983, p. 172). A despeito dessas falhas, o *Kennedy Round* foi o ponto alto do movimento de liberalização do pós-guerra, tendo sido comparado por uma autoridade ao Tratado Cobden de 1860, o qual parecia ter levado o mundo ao "limiar do livre comércio" (*idem*). No entanto, da mesma forma como no século XIX, as forças do nacionalismo econômico continuaram a crescer.

Em meados da década de 1980, o Gatt e o regime liberal de comércio estavam plenamente na defensiva. De acordo com o Relatório Econômico do Presidente para 1985, preparado nos Estados Unidos pelo Council of Economic Advisers,

> o mundo não está se aproximando do livre comércio generalizado, mas ao contrário, dele se afasta. Nos principais países industrializados, por exemplo, a proporção da produção industrial sujeita a restrições não-tarifárias aumentou para cerca de 30% em 1983, do nível de 20% de apenas três anos antes (1985, p. 114).

Embora o valor total do comércio mundial tenha continuado a se expandir na década de 1980, a difusão do protecionismo afetava cada vez mais a natureza do sistema de intercâmbio e a localização internacional da produção industrial.

Nos anos 1970, uma série de desenvolvimentos fundamentais explicava a diminuição do ritmo de expansão do comércio e o renascimento do protecionismo econômico: 1) a adoção de taxas de câmbio flutuantes e o caráter errático da sua flutuação; 2) a revolução da Opep no inverno de 1973-1974 e o grande aumento no preço da energia; 3) a intensificação da competição japonesa; 4) o ingresso dos novos países industrializados (NICs), altamente competitivos, no mercado mundial; 5) o relativo declínio da economia norte-americana; 6) o "fechamento" crescente da Comunidade Econômica Européia; e 7) o surgimento da estagflação mundial. Juntos, esses acontecimentos reduziram e começaram a reverter o impulso no sentido da liberalização do comércio.

Os grandes aumentos no preço da energia, em 1973-1974 e 1979-1980, tiveram um impacto importante no comércio mundial. Uma conseqüência foi o fato de a energia passar a ser um fator de mais peso no valor financeiro do comércio mundial, o que, em parte, fez com que esse valor continuasse aumentando. De outro lado, aumentou a competição pelos mercados de exportação entre os países importadores de energia. O preço mais elevado da energia obrigou muitos países em desenvolvimento a endividarem-se para financiar a sua importação. Em todo o mundo algumas instalações industriais, baseadas em energia de baixo custo, subitamente se tornaram obsoletas e criaram, assim, um problema maciço de ajuste. Além disso, esse aumento de preços era inflacionário e chegou a aproximadamente 2% do produto bruto mundial só em termos dos aumentos de preços em 1973-1974, com um impacto duplo e contraditório na economia internacional. De um lado, era altamente inflacionário, em razão da importância do petróleo na economia moderna, como combustível e matéria-prima para a indústria. De outro, o aumento de preços agia como uma tributação imposta à economia mundial, absorvendo recursos financeiros e reduzindo as atividades econômicas (Corden e Oppenheimer, 1974). O efeito de todos esses fatores foi a diminuição dramática do crescimento do comércio internacional. O aumento da taxa subjacente de inflação, a adoção de políticas monetárias recessivas e a conseqüente estagnação global aceleraram o avanço do protecionismo comercial (Corden, 1984b, p. 5).

Outro desenvolvimento que contribuiu para transformar o comércio mundial na década de 1970 foi a intensificação da competição por parte do Japão e dos NICs. O rápido desenvolvimento tecnológico do Japão e a quebra do monopólio ocidental da indústria moderna, com a industrialização da Coréia do Sul, do Brasil e de outros NICs, aumentaram de forma significativa o número de exportadores, ao mesmo tempo em que diminuíam o volume do intercâmbio e os mercados mundiais se fechavam. Em um setor depois do outro, dos têxteis ao aço e à eletrônica de consumo, o resultado foi a capacidade ociosa. Para muitos, nas economias desenvolvidas, o aspecto mais prejudicial foi o fato de o Japão e, especialmente, os NICs combinarem técnicas de produção avançadas com a vantagem tradicional dos países subdesenvolvidos, as quais eram os baixos salários. Em razão dessas circunstâncias sem precedentes, o protecionismo contra as exportações japonesas e as dos NICs era considerado necessário para salvaguardar o padrão de vida das economias mais desenvolvidas (Culbertson, 1985).

O declínio relativo na escala e na competitividade da economia norte-americana contribuiu também para diminuir a expansão do comércio mundial e para o aumento do protecionismo. Entre 1953-1954 e 1979-1980, as importações, medidas como proporção do PNB, mais do que dobraram, de 4,3% para 10,6%

(Cline, 1983, p. 9).[8] Na década de 1980, em virtude da política macroeconômica do governo Reagan e da sobrevalorização do dólar, a posição competitiva dos Estados Unidos deteriorou-se rapidamente, à medida que as importações subiam de 11,4% para 15,3% da produção interna, de 1980 para 1984, o que intensificou, assim, o nível de competição em um período muito curto (Destler, 1986, p. 101). Em 1985, o déficit comercial norte-americano foi de 150 bilhões de dólares, um terço do qual foi com o Japão. Mesmo com respeito à Europa Ocidental, os Estados Unidos passaram de um superávit de 20 bilhões de dólares em 1980, a um déficit de 15 bilhões de dólares em 1984. Na primeira parte de 1986, os Estados Unidos conseguiam o impossível: tinham um déficit com quase todos os seus parceiros comerciais. Seu balanço de comércio desde 1864 nunca fora tão negativo (*idem*, p. 100). O relacionamento dos Estados Unidos com seus principais parceiros comerciais começou a mudar em resposta a essa maior abertura e à deterioração comercial. Até então, as economias da Europa Ocidental e do Japão tinham seguido políticas de exportação bastante agressivas e, simultaneamente, importavam mercadorias dos Estados Unidos para reconstruir suas próprias econômias, destruídas pela guerra. Nos anos 1970 e 1980, a economia norte-americana – relativamente menor, mais aberta e menos competitiva – tornou-se altamente sensível às importações, ao mesmo tempo em que outras economias passaram a importar relativamente menos produtos norte-americanos. À medida que cresciam os déficits comerciais e o desemprego interno, aumentavam também as pressões protecionistas.

Outra causa do protecionismo crescente era a ampliação e o fechamento da Comunidade Européia. Durante boa parte do período de pós-guerra, o desenvolvimento do Mercado Comum tinha contribuído de modo significativo para a expansão do comércio mundial. Contudo, desde meados da década de 1970, os europeus tentavam proteger suas indústrias tradicionais e salvaguardar o emprego contra as importações do Japão e dos NICs. A tendência para a interiorização tinha aumentado com a expansão da Comunidade, à medida que esta incorporava os países periféricos mediterrâneos, cresciam os laços com a European Free Trade Association, e alguns países menos desenvolvidos associavam-se à Comunidade mediante a Convenção de Lomé de preferências tarifárias. O mercado de manufaturas e de produtos agrícolas temperados da Europa Ocidental (especialmente grãos) tornou-se mais fechado, e a Comunidade negociava com os supridores estrangeiros cada vez mais como um bloco unificado. Em suma, a Europa Ocidental funcionava crescentemente como um sistema de comércio regional.

[8] É simbólico dessa mudança o fato de o relatório anual de 1983 do Council of Economic Advisers deslocar o capítulo sobre assuntos internacionais do fim para o meio do documento.

Assim, no fim dos anos 1970, o sistema do Gatt começava a ser corroído por várias alterações importantes. As barreiras tarifárias dentro do sistema tinham caído, mas na maioria dos países tinham aumentado as barreiras não-tarifárias. O comércio de escambo cresceu depressa, especialmente com respeito aos países menos desenvolvidos; o Departamento do Comércio dos Estados Unidos estima que entre 1976 e 1983 as trocas aumentaram aproximadamente de 2% ou 3% para 25% ou 30% do comércio mundial (Goldfield, 1984, p. 19). Da mesma forma, o Estado tornou-se um ator mais importante nesse contexto, desde a venda de armamentos até a negociação de "pacotes" de assistência vinculada e a formação de cartéis internacionais (Zysman e Cohen, 1982, p. 42-46). A política governamental, no campo da indústria e em outros setores, passara a influenciar crescentemente os fluxos de comércio. Segundo uma estimativa, "como proporção do comércio total, o comércio administrado aumentou acentuadamente, de 40%, em 1974, para 48%, em 1980" (*The Economist*, 25 de dezembro de 1982, p. 93). E se incluirmos o comércio dentro das empresas, associado com o papel mais amplo assumido pelas empresas multinacionais, a porcentagem do comércio controlado seria ainda maior.

As negociações comerciais multilaterais (o *Tokyo Round*), iniciadas em 1973 e terminadas em 1979, representaram o primeiro e mais importante esforço dos líderes do comércio mundial para encontrar novas formas de lidar com muitas dessas mudanças na prática comercial. Qualquer que tenha sido o seu significado para o regime liberal, o *Tokyo round* transformou a estrutura básica para as negociações internacionais relativas ao comércio. No entanto, a natureza do seu efeito sobre a liberalização do comércio é muito discutível. Um comentarista intitulou assim sua avaliação sobre o acordo alcançado: "A Rodada de Tóquio: crepúsculo de uma era liberal ou uma nova aurora?" (Corbett, 1979).[9]

A Rodada de Tóquio, 1973-1979

A rodada de Tóquio foi a primeira tentativa sistemática de resolver o conflito que se desenvolvera na área comercial entre a crescente interdependência das economias nacionais e a tendência, cada vez maior, para os governos intervirem nas suas economias com objetivos econômicos e com o bem-estar nacional (Whitman, 1977, p. 9). Essa rodada de negociação abordou também um item importante da agenda que eram as queixas norte-americanas contra seus principais parceiros comerciais. Os Estados Unidos queriam também reafirmar

[9] Encontramos em Winham (1986) a avaliação definitiva das negociações do *Tokyo Round*.

seu compromisso com um sistema de comércio multilateral, codificar as regras internacionais limitativas das políticas internas e eliminar a discriminação contra os exportadores norte-americanos promovida pelo Mercado Comum Europeu e pelos japoneses (Krasner, 1979).

A ampla agenda discutida durante a Rodada de Tóquio incluía os seguintes pontos:

1) violações do princípio da não-discriminação ou da Cláusula da Nação mais Favorecida mediante acordos de comércio que concediam preferências (por exemplo, a Convenção de Lomé entre a CEE e alguns países menos desenvolvidos) e o resultante aumento da fragmentação e da regionalização da economia mundial;
2) solução de pendências relativas à imposição unilateral de restrições à importação em casos de prejuízo sério à indústria nacional (Artigo XIX ou provisão de "salvaguarda" do Gatt) e o maior recurso aos "ajustes de ordenação do mercado" ou às "restrições voluntárias à exportação" (Hindley, 1980);
3) redução tarifária geral e remoção de barreiras não-tarifárias;
4) liberalização do comércio agrícola e maior acesso dos produtos agrícolas norte-americanos ao Mercado Comum Europeu e ao Japão;
5) consideração de acordos de produtos básicos de trigo, grãos, carnes e laticínios;
6) estabelecimento de códigos de conduta em uma variedade de setores, como compras pelo poder público, subsídios à exportação e vários tipos de normas governamentais.

O objetivo fundamental da Rodada de Tóquio era estabilizar as relações de comércio entre os países desenvolvidos da OCDE. Isso implicava reformular o Artigo XIX do Gatt (a provisão de salvaguardas), criar novos códigos para regulamentar subsídios à exportação, direitos compensatórios e compras governamentais, e eliminar as barreiras não-tarifárias. A preocupação dos países menos desenvolvidos com o tratamento "especial e diferenciado" incorporado nas suas demandas de uma Nova Ordem Econômica Internacional (como a extensão das "preferências generalizadas", o acesso de suas exportações de manufaturados aos mercados dos países desenvolvidos e a formulação de acordos de produtos básicos) foi parcialmente reconhecida. Durante a década de 1970, os Estados Unidos e outros países desenvolvidos adotaram o Sistema Generalizado de Preferências, o qual reduziu as tarifas aplicadas a algumas exportações de produtos manufaturados dos países menos desenvolvidos, e, de modo geral, admitia-se que estes países se beneficiariam com medidas que

garantissem o crescimento estável do comércio mundial. No entanto, a maior prioridade nas negociações era dada ao número crescente de problemas comerciais entre os próprios países desenvolvidos.

A Rodada de Tóquio teve sucesso em várias áreas, incluindo a redução adicional das barreiras tarifárias sobre produtos industriais dos países mais importantes (OCDE, 1985, p. 18). Sua realização mais significativa foi a criação de alguns "códigos de boa conduta" relativos a barreiras não-tarifárias. Esses códigos são aplicados a essas barreiras não-tarifárias e às políticas promocionais como restrições à demanda do setor público, à concessão de benefícios fiscais e à utilização de créditos de exportação. O objetivo era tornar as barreiras não-tarifárias menos visíveis, se não fosse possível eliminá-las de todo, para reduzir as incertezas geradas pela intervenção governamental no mercado e estabilizar assim o ambiente comercial (Deardorff e Stern, 1984). Em suma, os códigos tinham o propósito de conter o retorno às práticas protecionistas e à política destrutiva dos anos 1930.

A rodada procurou também ampliar as regras do comércio para novas áreas, tais como a segurança, os padrões sanitários e as aquisições governamentais, assim como esclarecer as regras internacionais em áreas, como os subsídios à exportação, os regulamentos *antidumping* e o emprego de tarifas compensatórias.[10] De modo geral, procurou fazer com que as barreiras não-tarifárias e outras práticas nacionais associadas com o que é hoje conhecido como "novo protecionismo" fossem mais transparentes e mais acessíveis ao escrutínio internacional.

No entanto, em alguns setores importantes, as negociações de Tóquio não tiveram êxito – certos problemas especiais dos países não desenvolvidos, a questão da agricultura (grande preocupação dos Estados Unidos), os mecanismos para a solução de controvérsias, os temas de investimento externo relacionados com o comércio e o desenvolvimento, o intercâmbio de serviços e a alta tecnologia. O uso cada vez mais freqüente de barreiras não-tarifárias, a partir da Rodada de Tóquio, indica que a falha mais séria das negociações foi a impossibilidade de revisar a cláusula de "salvaguardas", a qual permite aos países restringir suas importações para proteger um setor econômico. Essa cláusula de escape foi criada para estimular a remoção das barreiras comerciais e para limitar o prejuízo ao regime de livre comércio se e quando um país impusesse medidas de proteção de emergência, diante do sério prejuízo, real ou ameaçado, causado a uma indústria determinada pelas importações. O Artigo XIX impõe, contudo, várias precondições: o prejuízo precisa ser demonstrado,

[10] A despeito da sua importância crucial nas fricções e nas negociações comerciais, parece não haver uma definição de subsídio aceita de modo geral.

os países exportadores afetados precisam ser consultados e compensados e quaisquer restrições precisam se ajustar ao princípio da não-discriminação do Gatt.

Na Rodada de Tóquio, os europeus ocidentais pretendiam o direito de aplicar restrições seletivas às exportações de determinados países (o Japão e, em menor escala, os NICs), modificação esta que teria significado violar o princípio da não-discriminação. Desnecessário dizer que o Japão e os NICs se opunham intensamente a essa modificação, a qual deixava os Estados Unidos, de modo geral, indiferentes. Essa controvérsia fundamental não foi resolvida, e alguns governos, além da Comunidade Européia, aplicam com maior freqüência "arranjos ordenados de comercialização" (*orderly marketing agreements* ou OMAs) e "restrições voluntárias à exportação" (*voluntary export restraints* ou VERs). Esta última prática, que é estranha ao Gatt e viola as exigências do princípio das salvaguardas, tem tido um impacto crescente no caráter do sistema do comércio internacional.[11]

Retrospectivamente, parece extraordinário que a Rodada de Tóquio tenha tido tal sucesso. A década de 1970 foi marcada por distúrbios econômicos: a hiperinflação, a revolução da Opep e o colapso do sistema de Bretton Woods provocaram sérias tensões nas relações econômicas internacionais. Com a difusão da estagflação, depois de 1973, aumentaram as pressões protecionistas. Nessas circunstâncias, as intensas negociações de Tóquio, ao longo de muitos anos, testemunharam a transformação da natureza do regime de comércio internacional.

A rodada foi realizada em um período de tendência global em favor do nacionalismo econômico. Embora a criação de novos códigos tenha ajudado a limitar a conduta arbitrária dos governos e a proliferação de barreiras não-tarifárias, esses novos códigos reconhecem claramente a medida do recuo havido nas normas internacionais e os insucessos das anteriores reduções tarifárias do Gatt. Enquanto os vários acordos do Gatt, nas décadas de 1950 e 1960, eram negociados multilateralmente, sujeitos aos princípios da não-discriminação e da Nação mais Favorecida, a partir da Rodada de Tóquio as "regras" do comércio internacional passaram a ser estabelecidas com mais freqüência de modo unilateral, negociadas bilateralmente e, em alguns casos, envolvendo só os países da OCDE. Interesses internos particulares nos países industrializados tornaram-se cada vez mais importantes na determinação dessas regras. Além

[11] Conforme Hindley (1980) observa, há diferenças econômicas e políticas importantes entre a invocação do Artigo XIX e o emprego de restrições voluntárias às exportações. Entre outras diferenças, esse segundo método cria renda por meio da distribuição de fatias do mercado, que são negociadas bilateralmente. Yoffie (1983) faz uma excelente análise da utilização de restrições voluntárias pelos Estados Unidos contra os NICs no setor têxtil.

disso, os códigos de Tóquio só são aplicados nos países signatários e, de modo geral, têm sido rejeitados pelos países menos desenvolvidos. Isso poderia levar a um sistema duplo de comércio internacional, composto pelos países da OCDE com seus parceiros menos desenvolvidos, de um lado, tendo, do outro, todo o resto do mundo (Curzon e Curzon Price, 1980). Portanto, a despeito das suas realizações, o sucesso da Rodada de Tóquio foi limitado em alguns aspectos importantes.

Os temas relativos ao comércio emergente

Embora a Rodada de Tóquio tenha sido a negociação comercial mais complexa e mais ampla já realizada, ela deixou de tocar em muitos problemas complexos e difíceis, os quais vêm adquirindo importância crescente no quadro das relações econômicas internacionais. Entre os temas relevantes que foram negligenciados estão a agricultura, a expansão do papel global dos serviços, em especial finanças e telecomunicações, e as indústrias de alta tecnologia (R. Baldwin, 1984b, p. 610-612). Em 1986, os serviços correspondiam aproximadamente a uma quarta parte do total de dois trilhões de dólares que era o valor anual do comércio internacional (*The New York Times*, 21 de setembro de 1986, p. 1). É importante notar também que os produtos agrícolas e os serviços nunca foram cobertos pelo Gatt. Além disso, tanto os serviços como as indústrias de alta tecnologia estão associados estreitamente com o investimento externo direto pelas empresas multinacionais, situadas igualmente fora do âmbito do Gatt. Todas as três áreas são muito sensíveis politicamente e, por esse motivo, podem não se enquadrar perfeitamente nos princípios do multilateralismo e da reciprocidade incondicional do Gatt.

Como esses setores se tornaram mais importantes do ponto de vista político, se não do ponto de vista econômico, a Rodada de Tóquio pode muito bem ter sido a última negociação comercial da velha era industrial. Desde a conclusão da rodada, os intercâmbios mais bem intrincados da economia da informação e das indústrias intensivas de conhecimento, juntamente com o comércio dos produtos agrícolas, passaram a ser os temas principais da oitava rodada de negociações comerciais. Pelo menos a mudança do ambiente e dos fluxos do comércio mundial sugere que as negociações futuras deverão ser bem diferentes das do passado.

Em setembro de 1986, em Punta del Este, no Uruguai, os membros do Gatt decidiram, depois de intenso debate, dar início à oitava rodada de negociações multilaterais para tratar desses temas. Os Estados Unidos foram os maiores

proponentes daquilo que uma fonte chamou de "rodada do Uruguai" (*IMF Survey*, 30 de setembro de 1986, p. 299), apoiados basicamente pelos japoneses e pelas economias da Bacia do Pacífico, com a oposição de certos membros da Comunidade Européia e dos maiores países em desenvolvimento. Com os serviços financeiros e os de outra natureza a representar 70% do PNB dos Estados Unidos, com sua agricultura em sérias dificuldades e com crescentes pressões protecionistas no Congresso, o governo de Washington exigia que os outros países abrissem suas economias às indústrias norte-americanas de serviços (sobretudo as multinacionais), removessem os subsídios às exportações agrícolas e adotassem normas contra a pirataria de patentes, marcas e outros direitos de propriedade intelectual. Os outros países tinham consciência de que por trás dessas exigências havia o perigo crescente das leis protecionistas que o Congresso poderia aprovar. Assim, há dificuldades excepcionais inerentes aos esforços feitos para chegar a um acordo multilateral sobre qualquer um desses temas.

O problema do comércio agrícola internacional quase desafia uma solução. Há uma capacidade excessiva de produção agrícola no mundo porque muitos países se tornaram auto-suficientes em alimentos e o valor elevado do dólar na década de 1980 estimulou a abertura de novas fontes supridoras de muitos produtos. Esse grande excesso (existente tragicamente em um mundo de fome maciça) exige a reestruturação dos programas de apoio à agricultura na Europa Ocidental, nos Estados Unidos e em outros países. No entanto, poucos setores econômicos têm maior influência política do que a agricultura. Assim, há uma tendência universal não só para levantar barreiras às importações, mas também para subsidiar as exportações agrícolas. Embora o Japão tenha criado algumas das barreiras mais elevadas, os subsídios às exportações agrícolas têm prevalecido sobretudo na Comunidade Econômica Européia, baseados na Política Agrícola Comunitária. Os Estados Unidos, que de seu lado começaram a conceder amplos subsídios à exportação na década de 1980, e alguns dos países menos desenvolvidos têm sido os principais perdedores nesse jogo, em razão dessas políticas protecionistas, e são os principais advogados de uma reforma importante no comércio de produtos agrícolas.

Os temas comerciais relacionados com os setores de serviços e de alta tecnologia apresentam características importantes que aumentam seu significado econômico e político e fazem com que sejam também de difícil solução. Em primeiro lugar, essas indústrias tornaram-se os setores de maior crescimento nas economias avançadas, particularmente nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, um número crescente de NICs, tais como o Brasil, a Índia e a Coréia do Sul, tem dado prioridade ao desenvolvimento desses setores, protegendo-os da competição estrangeira. À medida que eles passam a ser os núcleos mais importantes da economia contemporânea, a competição e o conflito não podem deixar

de ser ferozes. Em segundo lugar, são setores (juntamente com a agricultura) que incluem os mercados crescentes de exportação dos Estados Unidos e, portanto, constituem motivo de preocupação dos responsáveis pela política econômica nos Estados Unidos. Estes últimos consideram a remoção das restrições levantadas na Europa Ocidental, no Japão e nos países em desenvolvimento contra as indústrias norte-americanas de serviços como um teste do futuro das relações comerciais. Em terceiro lugar, as indústrias de serviços (finanças, comunicações e processamento da informação) permeiam as instituições e as relações sociais internas, o que significa que há sempre uma forte resistência às pressões externas para a abertura dos mercados nacionais. Por exemplo: as exigências norte-americanas de abertura da economia japonesa nessas áreas são resistidas porque há a crença de que elas representam uma ameaça aos valores culturais japoneses e à auto-suficiência nacional em setores estratégicos.

O conflito entre os países industrializados e os subdesenvolvidos a respeito dos serviços e das indústrias de alta tecnologia intensificou-se. Os Estados Unidos e os outros países industrializados acreditam que é impossível para os países em desenvolvimento obter melhores condições de acesso aos mercados setentrionais para a sua produção crescente de produtos manufaturados, a não ser que correspondam abrindo seus próprios mercados aos serviços e às indústrias de alta tecnologia dos países avançados. No entanto, para os NICs e para os outros países em desenvolvimento, o livre comércio de serviços e de alta tecnologia significaria o acesso irrestrito dos bancos e das empresas multinacionais dos Estados Unidos a suas economias. Isso lhes negaria a oportunidade de proteger e desenvolver as indústrias similares, e os países menos desenvolvidos argumentam que no setor em expansão das indústrias de alta tecnologia eles ficariam condenados ao atraso e à dependência com relação às economias mais desenvolvidas.

Por outro lado, os Estados Unidos e, em certa medida, também as outras economias avançadas tornaram-se cada vez mais sensíveis aos temas relativos à alta tecnologia. A maior significação da difusão tecnológica e a natureza crescentemente arbitrária das vantagens comparativas, assim como as preocupações ligadas à segurança militar, levam os Estados Unidos a dar uma prioridade importante a suas indústrias de alta tecnologia. Além dos seus esforços para reduzir a difusão do *know-how* industrial, os Estados Unidos colocaram a proteção dos direitos de propriedade intelectual na agenda das negociações comerciais.[12] Esse crescente esforço norte-americano para proteger a posição

[12] É enorme a bibliografia sobre a importância crescente da transferência ou da difusão de tecnologia nas relações internacionais. De fato, a tecnologia tornou-se um fator independente da produção. Giersch (1982) reúne uma coletânea representativa dos diferentes pontos de vista sobre o assunto.

competitiva das suas empresas da pirataria intelectual e da difusão excessivamente rápida da sua vantagem comparativa contraria o desejo que os outros países têm de subir na escala da capacitação tecnológica.

Os setores de serviços nos campos das finanças, do processamento de dados, etc. estão associados de perto ao funcionamento ultramarino das empresas multinacionais, o que levanta um problema de difícil solução. Esses setores são indústrias de infra-estrutura e afetam o controle geral, assim como a competitividade internacional da economia. Como são fundamentais para definir o modo de funcionamento da economia e o modelo básico de produção, tendem a ser nacionalizados ou pelo menos estão sujeitos a estrita regulamentação. Assim, a barreira mais alta a ser fixada é a presença do Estado nesses setores, e, por isso, as negociações para aumentar a liberalização nas indústrias de serviços e para assegurar o acesso das multinacionais estrangeiras ao mercado nacional tornaram-se extremamente sensíveis do ponto de vista político. Uma maior abertura comercial levanta a questão da necessidade de uma maior harmonização das práticas e instituições do país. Nos Estados Unidos, acredita-se firmemente que essa harmonização é necessária para permitir que as empresas norte-americanas funcionem com êxito no Japão e nos países menos desenvolvidos, mas estes últimos denunciam as pressões nesse sentido exercidas por Washington como uma nova forma de imperialismo e uma violação da sua soberania (Diaz-Alejandro, 1983, p. 307-308). A despeito das pressões norte-americanas para que haja uma negociação multilateral nessas áreas, é duvidoso que esses temas possam ser tratados multilateralmente pelo Gatt. É mais provável que sejam negociados bilateralmente, sem referência aos princípios do Acordo.

O conflito entre uma maior liberalização do comércio e as práticas econômicas nacionais apresentou-se com mais força no caso do Japão. Embora o Japão tenha reduzido a maior parte das suas barreiras comerciais formais (com algumas exceções importantes, como a agricultura e certas indústrias de alta tecnologia), seu mercado é de penetração muito difícil em razão do que os estrangeiros caracterizam como a estrutura não-liberal da sua economia, a "orientação administrativa" exercida pela burocracia estatal e a própria conduta econômica da população. Um caso ilustrativo é a ineficiência do sistema de distribuição japonês (pelo menos quando julgado por padrões ocidentais), orientado em parte para proteger as pequenas lojas e a integridade dos bairros. Há outros exemplos dessas "barreiras informais" que são freqüentemente citados. A existência de grupos industriais e de relações de comércio muito antigas assim como a preferência dos japoneses para negociar entre si, ao dar preferência às mercadorias nacionais, constituem obstáculos formidáveis que limitam o ingresso no país de produtos estrangeiros. As pressões exercidas por

Washington para que harmonizem suas estruturas internas com as do Ocidente e para que abram sua economia contribuem naturalmente para o conflito econômico, especialmente porque pelo menos as barreiras formais existentes no país são menores do que as norte-americanas.

Embora a desregulamentação e a privatização tenham passado a ser temas importantes no discurso econômico contemporâneo, a norma universal continua a ser a intervenção do Estado para proteger os valores nacionais. Além disso, é muito difícil a liberalização comercial prosseguir quando a resistência à maior abertura da economia está localizada na própria natureza de uma sociedade e das suas prioridades nacionais. Nessas circunstâncias, pode ser impossível remover as barreiras ao comércio, pelo menos usando os métodos tradicionais das negociações multilaterais. E a pergunta se pode haver um regime de comércio liberal em um mundo composto em grande parte de Estados "não-liberais" é muito difícil de responder.

Outro obstáculo nesse caminho é o fato de o Gatt não ser mais um clube de europeus e norte-americanos, como nos anos 1960 – quando até o Japão era um sócio minoritário. Com mais de noventa participantes, é agora mais difícil chegar a um acordo e mais fácil formar uma coalizão que bloqueie qualquer movimento. Por exemplo: os Estados Unidos exigiram que a liberalização dos serviços fosse o tema principal das negociações, mas os maiores NICs – o Brasil, a Índia, a Iugoslávia – têm fortes reservas à inclusão dos serviços no Gatt, preocupados com a possibilidade de os países mais avançados vincularem o acesso aos seus mercados de manufaturados a concessões a respeito dos serviços e do tratamento dispensado às empresas multinacionais. A principal demanda da maioria dos países menos desenvolvidos é justamente a abertura dos mercados industrializados sem obter em troca concessões no setor dos serviços. Nesse particular, a Europa Ocidental está dividida, e alguns países europeus podem ter pouco a ganhar com essas negociações, quando não julgam que com elas têm muito a perder. Embora os japoneses sejam favoráveis a continuar a redução das barreiras ao comércio, hesitam em fazer concessões nos setores agrícola e dos serviços. Mesmo nos Estados Unidos há indústrias básicas e tradicionais que se opõem a concessões em seus setores em troca do acesso a outras economias pelas indústrias norte-americanas de serviços e de alta tecnologia. Sem uma liderança efetiva por parte dos Estados Unidos e em razão da forte oposição encontrada no exterior, é difícil ser otimista com relação às perspectivas dessas negociações (Aho e Aronson, 1985).

Portanto, os desenvolvimentos ocorridos nos anos 1980 sugerem que o grande progresso alcançado no pós-guerra por sucessivas rodadas de negociações multilaterais terminou com o fim da Rodada de Tóquio. Nos três centros dominantes da economia internacional – a Europa Ocidental, os Estados Uni-

dos e o Japão –, assim como nos países em desenvolvimento, criou-se forte resistência à remoção adicional do que alguns críticos consideram barreiras comerciais mediante negociações multilaterais baseadas nos princípios do Gatt. Embora as mudanças ocorridas nas atitudes nacionais e nos interesses definidos não signifiquem necessariamente o fim dos esforços para eliminar restrições tarifárias e não-tarifárias, elas sugerem que a natureza e o ritmo do processo de liberalização comercial também mudaram de forma significativa. Em alguns casos, a política nacional mostra um recuo das realizações das últimas décadas.

As novas questões comerciais

Nos anos 1980, o novo protecionismo, os efeitos crescentes das preocupações econômicas nacionais a respeito das relações comerciais e o impacto cada vez mais maior da competição oligopolística e das políticas comerciais estratégicas provocaram transformações nos modelos globais do comércio. Além disso, o rápido crescimento da capacidade competitiva dos NICs e do Japão e o caráter crescentemente dinâmico das vantagens comparativas impuseram ao sistema algumas tensões severas. Por sua vez, esses desenvolvimentos estimularam a proposição de novas teorias sobre os determinantes dos modelos de comércio global e o aumento da especulação sobre o futuro do regime do comércio internacional.

O novo protecionismo

As sucessivas rodadas de negociações do Gatt eliminaram muitos aspectos do "velho protecionismo". No entanto, a proliferação de barreiras não-tarifárias e de outros recursos para limitar o comércio criou um "novo protecionismo", o qual se tornou um obstáculo importante para a continuada liberalização do comércio mundial. Tal protecionismo consiste na criação de barreiras não-tarifárias, como leis de conteúdo interno e várias outras medidas restritivas (Deardorff e Stern, 1984). Essas ações eram acompanhadas muitas vezes por tentativas governamentais de expandir as exportações e apoiar setores industriais específicos mediante políticas, tais como o subsídio das exportações, as garantias de crédito e os estímulos fiscais a determinadas indústrias. Em suma, o novo protecionismo implica maior poder governamental discricionário para influenciar os fluxos de comércio e a localização global das atividades econômicas.

Conforme Max Corden já observou, o novo protecionismo é particularmente difícil de vencer por meio das técnicas tradicionais de liberalização co-

mercial (Corden, 1984b). A avaliação da medida em que o protecionismo afeta o intercâmbio comercial é complicada pela "falta de abertura ou transparência". Em muitos casos é mesmo difícil distinguir entre as barreiras não-tarifárias e outras atividades mais tradicionais, como a inspeção alfandegária, certas exigências e outros regulamentos governamentais. Outro fator de complicação é "o afastamento das regras para a discrição administrativa", com medidas que vão das políticas de aquisição governamental aos controles de câmbio. O "retorno ao bilateralismo" também agrava a situação.

A principal manifestação do novo protecionismo é o uso pelos governos de restrições voluntárias à exportação e de arranjos para ordenar o mercado – o que os franceses chamam eufemisticamente de "livre comércio organizado". Segundo uma estimativa, no princípio da década de 1980, quase um terço do mercado norte-americano de manufaturas e uma parte do mercado europeu eram protegidos por barreiras não-tarifárias (Cline, 1983, p. 16). Embora a proporção total do comércio mundial afetada pelas restrições voluntárias à exportação fosse relativamente pequena, seu impacto era ampliado porque essas exportações muitas vezes se aglomeravam em vários setores críticos, como têxteis, produtos eletrônicos, aço, produtos de couro e especialmente automóveis (Hindley, 1980, p. 316). Esses setores controlados caracterizam-se geralmente pelo excesso de capacidade global (Strange e Tooze, 1981) e são habitualmente indústrias muito sindicalizadas, fontes de emprego para trabalhadores qualificados. A vantagem comparativa nesses setores de trabalho intensivo, que já foram núcleos de desenvolvimento econômico nos países industrializados, deslocava-se rapidamente para os NICs, nos quais representavam importantes oportunidades de exportação (Sen, 1984, p. 191).

O crescimento industrial dos NICs foi especialmente dramático na indústria automobilística e alguns setores associados, como o de aço e o de maquinaria. Os NICs apareceram, em primeiro lugar, nesses setores, os quais no passado eram indispensáveis para as economias desenvolvidas do Ocidente; foi quando começaram a exportar componentes mediante mecanismos, tais como os investimentos estrangeiros, *joint ventures* e contratos de fornecimento regular. Em meados da década de 1980, os mesmos países estavam produzindo automóveis e, especialmente no caso da Coréia do Sul, exportavam-os para os países industrializados. Em poucos anos, as vantagens comparativas nesses setores se tinham deslocado de forma considerável na direção dos NICs.

O novo protecionismo invadiu também os setores de serviços e de indústrias de alta tecnologia, considerados estratégicos – futuros núcleos de crescimento das economias avançadas. Os NICs asiáticos tornaram-se grandes exportadores de serviços, como a construção civil; a Ásia Oriental é também um centro emergente das indústrias eletrônica e de processamento da informação.

Em virtude da importância econômica e política tanto dos setores tradicionais como dos mais avançados, as principais potências comerciais empenharam-se em negociações calorosas e em ações unilaterais para proteger o aumento da sua participação relativa no mercado nessas áreas (Hindley, 1980). A tendência para o protecionismo setorial tornou-se uma característica importante do regime comercial em desenvolvimento (Lipson, 1982, p. 428-433). O último capítulo deste livro voltará a considerar a questão do seu significado.

O primeiro e mais importante esforço para dividir o mercado mundial e distribuir seus fragmentos foi o Acordo de Longo Prazo sobre os Têxteis de Algodão, de 1962, o qual mais tarde se ampliou no *Multifibres Agreement* (Acordo Multifibras) de 1973 (Blackhurst, Marian e Tumlir, 1977). Arranjos semelhantes, parecidos com cartéis, difundiram-se pelos setores automobilístico, siderúrgico, etc. Os Estados Unidos e a Europa Ocidental forçaram o Japão e os NICs a limitar "voluntariamente" suas exportações de determinados produtos, e o Japão agiu da mesma forma em relação aos NICs asiáticos. Ademais, os países desenvolvidos ameaçam adotar leis que obriguem a um conteúdo mínimo de produção nacional nos componentes importados ou começam a criar essa proteção adicional.

Embora haja concordância geral de que as barreiras não-tarifárias constituem um fator importante dos fluxos mundiais de comércio, é difícil, e talvez impossível, avaliar com precisão a sua abrangência e o seu efeito. Essas barreiras existem há muito tempo, mas a sua importância relativa aumentou à medida que as barreiras tarifárias foram reduzidas ou eliminadas. Sua significação aumentou também em conseqüência do fato de os produtos afetados passarem da indústria ligeira para a de alta tecnologia, incluindo-se aí automóveis, aparelhos de televisão e *microchips* de computador. O fato de o exportador visado ter sido com freqüência o Japão aumenta o impacto político dessas medidas. Está claro que as barreiras não-tarifárias e as restrições voluntárias à exportação estão, no mínimo, alterando a estrutura do comércio mundial. O novo protecionismo já afetou quem está vendendo, quem deixou de vender e o que está sendo vendido. No entanto, continuamos sem saber exatamente até que ponto o novo protecionismo influi no volume total do comércio mundial.

Um dos motivos por que as estimativas diferem tanto entre si e a extensão real das barreiras não-tarifárias é difícil de medir é o fato de, por sua própria natureza, elas se ocultarem. Em muitos casos, até mesmo a identificação de um desses entraves ao comércio é uma operação subjetiva: o que é uma barreira não-tarifária para uma pessoa pode não ser para outra (sobre essa dificuldade, *vide* Deardorff e Stern, 1984). Contudo, é certo que nos anos 1980 uma porcentagem considerável e crescente do comércio mundial se faz fora do

Gatt, controlada por essas barreiras e especialmente por restrições voluntárias à exportação negociadas bilateralmente.

Há uma tendência clara para não dar a devida importância ao novo protecionismo, porque o volume do comércio total e as exportações de produtos manufaturados dos países mais afetados por essas restrições continuaram a crescer. Alguns afirmam, corretamente, que boa parte do novo protecionismo consiste em mera retórica política que ainda não se manifestou como política econômica (Judith Goldstein, 1985). Assim, há uma forte tendência para descontar os efeitos atuais dessa atitude. No entanto, como observa o que talvez seja o relatório mais autorizado sobre o assunto, há indicações cada vez mais convincentes de que os efeitos do novo protecionismo são reais e de que estamos assistindo a uma transformação importante do regime comercial (OCDE, 1985, p. 19). Há restrições ao comércio de peso e intervenção governamental em um número relativamente pequeno, mas crescente, de setores que representam mais de uma quarta parte do comércio mundial de produtos manufaturados. Esses setores incluem segmentos tradicionalmente protegidos, como os têxteis, o aço, os calçados, assim como outros que até aqui não foram afetados, como os automóveis, a eletrônica de consumo e as máquinas-ferramentas. Os mecanismos de intervenção utilizados nessas áreas são a elevação de tarifas, as barreiras não-tarifárias e os subsídios (*idem*, 1985, p. 18).

Estimativas conservadoras sugerem que durante o período de 1980 a 1983 a participação de produtos sujeitos a restrições nas importações totais de manufaturados dos Estados Unidos aumentou de 11% para 15%. Para o conjunto das principais economias, a porcentagem dos produtos em grupos sujeitos a restrições aumentou de 20% a 30% do consumo total de produtos manufaturados. O relatório da OCDE informa que, "dentro dos setores protegidos, o nível da proteção ampliou-se e aprofundou-se" com a quadruplicação do "número absoluto de barreiras não-tarifárias" entre 1968 e 1983. Assim, por exemplo, o comércio automobilístico entre as economias avançadas (excluindo o intercâmbio dentro do Mercado Comum Europeu), afetado por práticas discriminatórias, aumentou de menos de 1% em 1973, para quase 50% em 1983! Significativamente, a retomada do crescimento econômico no princípio da década de 1980 não reverteu essa tendência protecionista (OCDE, 1985, p. 18).

Outro aspecto importante do novo protecionismo é o seu efeito sobre a estrutura do comércio internacional e a localização das indústrias no mundo. Os principais alvos das barreiras não-tarifárias e das restrições voluntárias à exportação têm sido o Japão e os NICs asiáticos. Entre 1980 e 1983, a proporção das exportações desses países, as quais foram afetadas por restrições discriminatórias, aumentou de 15% para mais de 30% (OCDE, 1985, p. 18). Segundo uma fonte, de 25% a 40% das exportações japonesas para o mercado

norte-americano e europeu ocidental estão sujeitas a vários tipos de restrições (*Far Eastern Economic Review*, 25 de outubro de 1984, p. 81).

Por sua vez, essas restrições têm tido três efeitos até certo ponto contraditórios sobre a estrutura do mercado, do comércio e da localização internacional da indústria. Em primeiro lugar, promoveram oligopólios; a cartelização de setores do mercado inibe o ingresso de novas firmas (Calder, 1985). Em segundo lugar, os países-alvo foram obrigados a galgar a escada tecnológica e buscar exportações com maior valor acrescentado. Por exemplo: as restrições voluntárias à exportação de automóveis japoneses levaram o Japão a mudar o rumo dessa exportação para os modelos de luxo. O terceiro efeito tem sido a dispersão da indústria, especialmente por meio do investimento direto das empresas multinacionais, ao transferir-se para novos locais nos países em desenvolvimento, ainda isentos das restrições voluntárias e dos acordos de ordenação do mercado. Por exemplo: as restrições impostas ao Japão obrigaram a produção eletrônica, a siderúrgica e a de outros produtos a mudar-se para os NICs asiáticos e, à medida que esses países foram também atingidos por tais restrições, para outros países menos desenvolvidos. Ironicamente, a conseqüência desse movimento é a tendência para que as restrições voluntárias alcancem níveis tecnológicos mais altos e um número crescente de países exportadores, bem como o estímulo às normas destinadas a impedir a transferência de navio e outras providências tomadas pelos governos e grupos de pressão com o propósito de limitar o impacto desses obstáculos às exportações. O resultado é um excesso cada vez maior de capacidade instalada em muitos setores industriais e uma penetração contínua do novo protecionismo em um número crescente de produtos e de países exportadores.

Outro efeito do novo protecionismo tem sido a modificação dos mecanismos de negociação comercial, com o aumento da amplitude da discriminação, a qual viola um princípio incondicional do Gatt, o de Nação mais Favorecidas. Conforme o relatório da OCDE, houve um afastamento significativo do Artigo XIX do Gatt (aplicado em uma base não-discriminatória) no sentido do bilateralismo e no da discriminação (OCDE, 1985, p. 18). Como as restrições voluntárias à exportação criam renda econômica lucrativa, que é compartilhada pelos exportadores estrangeiros privilegiados e pelas indústrias nacionais protegidas, elas intensificaram muito a política do comércio internacional e a questão de quem se beneficia com essas práticas. Os grandes perdedores, naturalmente, são os consumidores dos países que importam.

É provável que o novo protecionismo tenha reduzido e distorcido o deslocamento global na localização das indústrias e a conseqüente alteração nos fluxos de comércio, mas seguramente não impediu essas mudanças (Strange, 1985c). Com efeito, uma das características mais notáveis da economia política

internacional, em meados dos anos 1980, é o rápido crescimento dos NICs como produtores e exportadores de produtos manufaturados (OCDE, 1986). Esse processo de rápida industrialização concentra-se geralmente nos menores NICs da Bacia do Pacífico, assim como em relativamente poucos países de maior extensão com imenso potencial, como a Índia e o Brasil. Essa transformação histórica da divisão internacional do trabalho é análoga às mudanças que acompanharam, no passado, a industrialização dos Estados Unidos e da Europa continental.

A transformação anterior ocorreu em um período no qual a doutrina do *laissez-faire* ainda tinha influência, pelo menos na economia hegemônica e declinante da Grã-Bretanha. No fim do século XX, porém, os Estados Unidos e a Europa Ocidental resistem fortemente ao funcionamento das forças do mercado. As empresas multinacionais e a produção internacional também modificaram profundamente a economia política internacional. À medida que as vantagens comparativas se transferiam para o Japão e para os NICs, as multinacionais norte-americanas e de outros países transferiram sua produção para outros países com governos que muitas vezes reagiam encorajando essa mudança. Está emergindo uma rede complexa de alianças econômicas e de produção compartilhada, rede esta que associa governos nacionais e empresas de várias nacionalidades, o que poderá mitigar alguns dos conflitos políticos gerados pelo novo protecionismo. Finalmente, a supremacia militar norte-americana e os vínculos de segurança entre as potências econômicas dominantes servem para moderar os conflitos econômicos. Esses aspectos novos e contraditórios da economia política internacional tornam difícil extrapolar a experiência passada.

Como o novo protecionismo continua a se expandir, devemos fazer algumas perguntas a respeito dos seus efeitos sobre a economia e sobre a política da economia política internacional emergente: 1) Que firmas e países serão incluídos nos regimes de comércio e nos mercados mundiais cartelizados? 2) Quem vai participar das rendas econômicas? 3) Em que base política ou de outra natureza serão feitas essas definições? 4) Ao determinar as restrições voluntárias à exportação e os acordos para ordenar o mercado procurarão os países poderosos recompensar os seus amigos e punir os inimigos?[13] 5) Como se pode determinar as compensações recíprocas e como é possível negociar exitosamente acordos internacionais dada a dificuldade inerente em medir a extensão e os custos em termos de bem-estar impostos pelas barreiras não-tarifárias, assim como as vantagens que haveria em eliminá-las? 6) O novo

[13] O fato notado anteriormente de que as restrições voluntárias à exportação criam "rendas" e instituem um cartel levanta questões políticas muito importantes: quem recebe essas rendas e quem se beneficia com o cartel (Hindley, 1980).

protecionismo significará inevitavelmente o colapso da economia mundial, como aconteceu nos anos 1930, ou simplesmente sua transformação em um conjunto de relações econômicas globais mais estáveis e politicamente mais sustentáveis? Só nas próximas décadas teremos as respostas a essas perguntas importantes.

Os efeitos das políticas nacionais

A política econômica interna dos governos nacionais e a sua interação são fatores importantes do volume e da direção do comércio internacional. Paradoxalmente, com o aumento da interdependência econômica internacional, a política praticada pelos Estados ganhou em relevância para o comércio internacional. Esperava-se que a mudança do sistema cambial, de taxas fixas para flexíveis, diminuiria o significado das políticas nacionais, mas aconteceu o contrário. O efeito das políticas macroeconômicas sobre o comércio internacional é complexo, abrangente e é, também, um tema de intensa controvérsia entre várias escolas de teoria econômica, como a dos keynesianos, a dos monetaristas tradicionais e a escola das expectativas racionais. No entanto, é certo que tanto a política fiscal como a monetária exercem grande influência sobre as variáveis econômicas que, por sua vez, juntamente com a política comercial, vão modelar os fluxos mundiais de comércio. A contração maciça da economia norte-americana nos primeiros anos do governo Reagan e, mais tarde, a política expansionista ainda mais intensa iniciada no fim de 1982 (justamente quando os principais parceiros econômicos dos Estados Unidos seguiam políticas restritivas) não passam de exemplos mais recentes e mais dramáticos dos efeitos de montanha-russa que têm as políticas macroeconômicas sobre as relações comerciais.

Os resultantes desequilíbrios comercial e de pagamentos dos Estados Unidos deram um ímpeto poderoso ao sentimento protecionista. Houve um ciclo prolongado de atividade econômica global, e essa flutuação da economia mundial acelerou a difusão do protecionismo em razão do impacto devastador que teve em certos setores e do seu efeito mais amplo sobre as expectativas econômicas. As economias nacionais procuram amortecer o impacto interno das forças externas sobre as quais têm pouco controle. Não há dúvida de que as pressões protecionistas continuarão a aumentar, a não ser que os problemas criados pelas políticas macroeconômicas nacionais e suas interações possam ser resolvidos mediante a coordenação dessas políticas entre as potências econômicas dominantes.

As políticas macroeconômicas nacionais influenciam também os fluxos do comércio internacional. O que há de mais importante e mais controvertido nes-

sa área é o maior recurso à política industrial por parte de algumas economias avançadas. Embora "política industrial" signifique coisas diferentes para diferentes pessoas, "ela envolve basicamente a participação ativa do Estado na formulação do modelo de desenvolvimento industrial" (R. Baldwin, 1984c, p. 26). Os meios empregados para isso vão desde a assistência financeira a determinadas indústrias até a determinação, pelo governo, dos níveis de produção.

Usada às vezes para ajudar indústrias senis ou moribundas, a política industrial pretende também criar novas indústrias, especialmente aquelas orientadas para a exportação nos setores emergentes de alta tecnologia. Ao beneficiar os investidores mais promissores e selecionar indústrias para receber apoio financeiro, por exemplo, por meio de subsídios à exportação, os governos tentam sistematicamente desenvolver vantagens comparativas e promover a competitividade internacional. Em quase todas as economias de mercado encontramos uma parceria importante entre o governo e as empresas para promover as exportações e conquistar os mercados mundiais. Em algumas economias isso é bastante explícito, em outras, é mais indireto e sutil. Por exemplo: nos Estados Unidos (como os europeus afirmam, com razão) as despesas com a pesquisa e com o desenvolvimento de projetos militares, como a Iniciativa de Defesa Estratégica do presidente Reagan, representam um subsídio importante a tecnologias de futura aplicação comercial.

Naturalmente, a intervenção sistemática de um Estado na sua economia e no seu desenvolvimento industrial não é uma novidade. No fim do século XIX, os alemães foram os primeiros a transformar a sua economia e a conquistar o mercado mundial adotando políticas intervencionistas desse tipo (Veblen, 1939). A Itália fascista, dos anos 1930, e a Rússia soviética são outros exemplos mais recentes. No entanto, depois da Segunda Guerra Mundial, é o Japão que tem praticado mais sistematicamente políticas industriais creditadas com o impulso que levou aquela nação insular da situação de derrota na guerra ao *status* de economia mais competitiva do mundo, ou pelo menos a segunda mais competitiva (C. Johnson, 1982). O sucesso do Japan Inc. motivou muitos países a adotar políticas industriais e associadas orientadas para melhorar sua posição econômica e comercial, embora os próprios japoneses estejam agora abandonando muitos aspectos da sua política industrial original e caminhando rumo a uma maior liberalização da economia.

O novo protecionismo e a percepção do sucesso da política industrial japonesa estão mudando as regras do jogo em alguns aspectos importantes. Enquanto o propósito fundamental do antigo protecionismo era proteger indústrias ameaçadas e apoiar a estratégia de substituição das importações, o novo protecionismo e a política industrial procuram criar vantagens comparativas e indústrias internacionalmente competitivas, particularmente aquelas de maior "valor

acrescentado", bem como promover uma estratégia de desenvolvimento baseada na exportação. Um número crescente de Estados busca firmar sua predominância na produção e na exportação de produtos caracterizados pela utilização de alta tecnologia. Examinaremos mais adiante, neste capítulo, a prática cada vez mais comum da "antecipação industrial ou tecnológica", com que os Estados procuram saltar por cima dos seus competidores e atingir níveis mais elevados de tecnologia.

Na determinação dos fluxos de comércio, a maior importância atribuída à tecnologia, à mudança e à difusão tecnológica para a competitividade internacional e, conseqüentemente, a natureza mais arbitrária das vantagens comparativas estão levando a novas formas de protecionismo tecnológico e de intervencionismo governamental. Os países tentam diminuir o ritmo de difusão da sua própria tecnologia, ao mesmo tempo que forçam outros países a compartilhar seu capital tecnológico. As restrições governamentais sobre transferência de tecnologia, por razões comerciais, ampliam-se com a importância que tem para a segurança nacional a chamada "tecnologia dupla" – isto é, a tecnologia com aplicações militares e também comerciais (Gilpin, 1982). A negociação do acesso aos mercados para as transferências de tecnologia, o papel da partilha tecnológica nas alianças entre empresas e outras práticas do gênero refletem a maior importância adquirida pela tecnologia industrial nas relações econômicas (Nussbaum, 1983). Sem dúvida, a tecnologia está se tornando um dos temas mais importantes da economia política internacional.

O desenvolvimento de novas formas de intervencionismo estatal, tais como a utilização de firmas nacionalizadas e o papel crucial representado nos países mais avançados pelos projetos conjuntos de pesquisa, organizados e financiados pelo governo, reflete as mudanças ocorridas no ambiente econômico e político: o aumento da interdependência econômica global e a abertura das economias aos produtos estrangeiros, a inovação de uma gama variada de instrumentos de política com os quais os Estados podem intervir no desenvolvimento industrial, assim como o papel crescente da competição oligopolística na determinação dos fluxos de comércio. Em todo o mundo está aumentando a percepção de que o desenvolvimento econômico exige o funcionamento de indústrias de exportação eficientes; sabiamente ou não, os governos estão recorrendo à política industrial para alcançar essa meta (Strange, 1985c). O Japão é o principal modelo desses esforços, e por isso suas políticas e uma avaliação do seu êxito serão os focos da nossa discussão sobre o intervencionismo governamental.

Como o meu colega Avinash Dixit já observou, a intervenção governamental na economia pode ser categorizada em termos de macro, compensatória ou de ajuste. Cada uma dessas modalidades tem graus variáveis de sucesso, tanto no Japão como nos seus imitadores. É preciso distinguir as diferenças de motiva-

ção e os sucessos relativos dessas políticas, o que muitas vezes não se faz. Na verdade, há uma tendência para reuni-las todas sob o título de política industrial e, assim, atribuir à política industrial propriamente um crédito imerecido.

As macropolíticas referem-se aos vários esforços governamentais, no nível agregado da economia, para facilitar o funcionamento dos mercados e a acumulação dos fatores básicos de produção. Elas incluem não só o que é considerado normalmente política "macroeconômica" – isto é, a política monetária e a fiscal – mas também outras políticas gerais que afetam o conjunto da economia, tais como o apoio à educação, o financiamento da pesquisa básica e o estímulo às taxas elevadas de poupança. Por exemplo: no período pós-guerra, o Japão manteve um nível de poupança e investimento que era duas vezes o dos Estados Unidos. Suas políticas promoveram o rápido crescimento da produtividade, os aumentos salariais moderados, a importação de tecnologia estrangeira sob licença em lugar de investimento direto, e a transferência da mão-de-obra da agricultura para os setores industriais mais produtivos. Internamente, o governo japonês tem estimulado intensa competição em setores industriais críticos, e, ao mesmo tempo, o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (Miti) tem desencorajado a competição no exterior. Em suma, com algumas exceções importantes em sua política econômica geral, o Japão serve mais como exemplo das idéias de Adam Smith do que das de John Maynard Keynes.

Outro tipo de política econômica pode ser chamado de compensatória. Em toda parte as atividades econômicas normais produzem vencedores e perdedores. Embora nenhuma sociedade tenha condições de indenizar todos os perdedores, em períodos de rápida mudança os custos da derrota podem ser particularmente penosos e prejudiciais aos grupos participantes, os quais, portanto, necessitam de assistência governamental. Assim, o governo pode implantar programas destinados ao retreinamento dos trabalhadores cuja capacitação se tornou obsoleta em virtude das mudanças nas vantagens comparativas do país. Essas políticas compensatórias passaram a ser uma característica integral do *welfare state* moderno.

Uma forma mais controversa de intervencionismo estatal é o chamado *ajuste estrutural* ou política industrial orientada para influenciar os modos como a estrutura econômica – a organização nacional e a composição dos setores econômicos – reage às forças externas ou tenta assumir a liderança internacional em uma indústria. Essas políticas podem incluir a seleção de setores industriais específicos para uma participação governamental no campo da pesquisa, das indústrias e das tecnologias particulares para o desenvolvimento comercial. Em sua maioria, os economistas acreditam que essas políticas provavelmente não seriam necessárias em uma economia de mercado, com a possível exceção de algumas áreas nas quais pode haver uma falha do mercado ou um bem coletivo

como objetivo (por exemplo, o controle da poluição, a saúde pública ou a segurança nacional).

Os japoneses e alguns NICs têm tido um sucesso excepcional na sua utilização da macropolítica. Essas economias seguiram políticas monetárias e fiscais notáveis, orientadas para o crescimento, e fizeram investimentos substanciais na educação, além de estimularem taxas de poupança extremamente elevadas, com o propósito de acumular os fatores básicos da produção e de aumentar a eficiência geral da economia. Portanto, é correto concluir que esse tipo de política "macroindustrial" e o intervencionismo governamental produzem resultados. O Japão e outras sociedades também seguiram políticas compensatórias com um grau considerável de sucesso econômico.

A história da eficácia da política de ajuste estrutural (ou seja, o que é usualmente qualificado como política industrial) é pouco clara; é difícil, se não impossível, chegar a qualquer conclusão definitiva a esse respeito. É duvidoso, por exemplo, atribuir o grande sucesso do Japão, em um setor depois do outro, basicamente à perspicácia do MITI e dos administradores econômicos japoneses. Na verdade, não é nem mesmo certo que o MITI e suas políticas industriais tenham sido mais exitosos do que o mercado. Conta-se que inicialmente o MITI se opôs ao ingresso do Japão no mercado automobilístico mundial. Por outro lado, não basta dizer, como fazem os céticos, que os burocratas e empresários japoneses simplesmente viram o que se fazia em outros países e aproveitaram a vantagem do iene subvalorizado; acumularam fatores de produção e usaram sua vantagem comparativa na produção em massa, a baixo custo, de produtos padronizados. Pelo menos, as políticas do MITI devem ser creditadas pelo estímulo e pelo apoio dado às empresas japonesas para que subissem a escada tecnológica (C. Johnson, 1982).

Alguns atribuem o sucesso do Japão em grande parte a suas macropolíticas, indubitavelmente o melhor exemplo em todo o mundo da aplicação da economia estimulada pela oferta – a *supply-side economics* (Gibney, 1982, p. 5). Outros chamam atenção para o alto custo das políticas industriais equivocadas que causaram expansão e capacidade excessivas em alguns setores industriais – construção naval, aço e têxteis. As políticas japonesas levaram a uma concentração excessiva em determinados setores industriais e à conseqüente geração de exportações que provocaram ressentimentos no exterior. Devemos suspender, no momento, qualquer julgamento sobre a capacidade de o Japão ou de outro Estado "acertar" e orientar adequadamente o processo de ajuste estrutural. No entanto, pode-se afirmar que os japoneses tiveram êxito notável em aperfeiçoar e levar ao mercado as inovações tecnológicas de outras sociedades, como fizeram os Estados Unidos durante sua ascensão à preeminência industrial, um século antes.

A lição mais importante a ser aprendida com o sucesso do Japão e das outras potências industriais de rápido crescimento tem a ver com a mudança de concepção das vantagens comparativas e suas implicações para a política econômica nacional, para as práticas comerciais e, finalmente, para a teoria econômica. Esses países demonstraram, inquestionavelmente, que é possível criar uma vantagem comparativa, em sentido macro, mediante políticas nacionais adequadas que facilitem a acumulação de fatores de produção. Naturalmente, há muito tempo os economistas reconheciam a natureza dinâmica das vantagens comparativas, mas o desempenho competitivo do Japão e dos NICs, nas décadas de 1970 e 1980, deu um novo sentido a essa qualificação da teoria do comércio internacional.

Independentemente do modo como avaliemos esses desenvolvimentos, não há dúvida de que a política industrial (concebida de forma inteligente ou estúpida) e a comercial (liberal ou protecionista) têm-se integrado mais estreitamente. Como notou o economista J. David Richardson, essas políticas estão sendo empregadas em uma tentativa de criar tipos determinados de estrutura industrial (Richardson, 1984, p. 4). Os países estão usando tanto a proteção contra as importações como a promoção das exportações para salvaguardar as indústrias tradicionais geradoras de emprego e, simultaneamente, procuram firmar sua posição nas indústrias de alta tecnologia do futuro.

Esses novos tipos de política diferem das formas anteriores do protecionismo e do intervencionismo estatal porque normalmente são seletivos e se orientam para setores específicos, ao pretender proteger ou promover alguns deles (Aggarwal, 1985). O protecionismo e as políticas industriais de todos os tipos têm aumentado em meados dos anos 1980, e seu objetivo primário é proteger e estimular aqueles setores econômicos que a liderança política do país considera mais relevantes para o bem-estar interno e para as ambições políticas da nação.

A política comercial estratégica

O comércio internacional também está sendo influenciado pelo aumento da importância da política comercial estratégica, a qual consiste em uma tentativa de o Estado mudar o ambiente estratégico internacional de modo a tornar vantajosa a situação das firmas oligopolísticas nacionais. Por meio da proteção, de subsídios e de outros recursos, o Estado procura garantir para suas firmas uma parte maior do mercado e, portanto, das rendas econômicas produzidas em qualquer mercado oligopolístico. Como outros Estados podem também procurar influenciar a natureza da competição internacional, a política comercial e

as relações de comércio são caracterizadas pela interação estratégica (Buckley, 1986, p. 3).

Embora a extensão e o significado da política comercial estratégica sejam um tema de intensa controvérsia, não há dúvida de que tem importância cada vez maior a aplicação do poder do Estado na arena internacional, mediante ameaças, promessas e outras técnicas de barganha destinadas a alterar o regime comercial para melhorar a posição, no mercado, das empresas nacionais e aumentar os seus lucros. Os fatores por trás dessa mudança são a natureza crescentemente dinâmica das vantagens comparativas, a emergência da empresa multinacional e a maior importância adquirida no intercâmbio comercial pela competição oligopolística ou imperfeita (Helpman e Krugman, 1985).[14]

Conforme observação de alguns economistas, o ambiente da economia internacional é caracterizado largamente pela competição oligopolística e pela interação estratégica (Kierzkowski, 1984). No mundo perfeitamente competitivo da teoria ortodoxa, o número de atores é grande demais e a sua escala é muito pequena para determinar os resultados; nesse mercado teórico, as decisões baseiam-se principalmente em variáveis, como o preço, a qualidade e as características das mercadorias. Um ambiente estratégico é aquele composto por relativamente poucos atores de grande importância; nesse mercado imperfeito ou oligopolístico, os atores de maior peso podem influenciar significativamente os resultados. Uma situação estratégica com um número limitado de participantes de importância exige que cada ator acompanhe com a maior atenção a política e as reações dos demais.

Ao formular a sua política, os governos precisam levar em conta as ações e as prováveis reações dos outros governos e precisam tentar influenciá-las. As interações dessas políticas passam a ser cruciais. Será, por exemplo, que os outros governos vão responder a uma determinada iniciativa pelo revide ou, ao contrário, de forma cooperativa? Que ameaças ou promessas podem conter a sua provável reação? Que ações serão mais eficazes? A interação dos atores econômicos e políticos afeta cada vez mais as relações de intercâmbio de modo significativo.

Em meados de 1985, a interação estratégica e as negociações entre governos haviam adquirido maior importância na economia política internacional em razão do papel global em expansão das empresas multinacionais e do crescimento da interdependência das economias nacionais. A novidade não estava na competição oligopolística em si mesma, pois ela há muito já existia, mas sim

[14] Há um debate importante e cada vez mais intenso entre os economistas sobre a possibilidade de uma política comercial estratégica. A questão é saber se um país pode adotar, com sucesso, políticas que mudem os lucros na direção de suas próprias empresas. Krugman (1986) apresenta os principais pontos de vista sobre o tema.

na maior importância competitiva de outros fatores além do preço, do surgimento de poderosas multinacionais de diferentes nacionalidades e do papel mais importante do Estado na tentativa de ajudar as suas empresas e influenciar as "regras do jogo" (Grossman e Richardson, 1985, p. 6). Em conseqüência, o modelo liberal ortodoxo da competição atomística, em que produtores e consumidores individuais são passivos em relação aos preços (ou seja: o preço é fixado exclusivamente pelo mercado), e do qual o Estado não participa, tornou-se menos relevante em alguns segmentos da economia. Em muitos setores industriais, por exemplo, especialmente na área de alta tecnologia, o comércio internacional passou a ser dominado por grandes empresas multinacionais que podem influenciar os preços relativos, os fluxos de comércio e a localização das atividades econômicas.

Um mercado oligopolístico composto por firmas muito grandes permite lucros extraordinários e o seu deslocamento de uma para outra. Os produtores individuais podem explorar uma vantagem tecnológica ou de outra natureza para aumentar seus lucros. Ao reconhecer que o mercado internacional é imperfeito, e não o modelo ideal da teoria liberal, os governos podem concluir que nessas condições é melhor que ele beneficie as suas empresas, e não as de outros países (Dixit e Grossman, 1984, p. 1). É esse mundo real da competição imperfeita e das empresas multinacionais que leva os governos a apoiar os líderes da economia nacional e a desenvolver uma política comercial estratégica destinada a favorecer as suas empresas (Grossman e Richardson, 1985).

A política comercial estratégica desafia a teoria liberal tradicional ao afirmar que uma "política comercial ativista" pode trazer mais benefícios para um país do que uma política de livre comércio (Krugman, 1986, p. 12). Em primeiro lugar, ela pode capturar as "rendas" criadas pelo oligopólio; o Estado pode adotar políticas que tragam vantagens de escala ou benefícios semelhantes às firmas nacionais. Em segundo lugar, o Estado tem um estímulo poderoso para intervir no comércio porque a inovação tecnológica passou a ser um fator relevante na competição internacional, vantagem comparativa em grande parte arbitrária, e há externalidades ou *spillovers* de uma indústria para outras. O conhecimento gerado em um setor pode beneficiar outros setores e elevar o nível tecnológico geral da economia. Portanto, o Estado deve apoiar e proteger aqueles setores industriais que produzem renda e que têm valor estratégico para a sua competitividade internacional.

A importância crescente da política comercial estratégica é um produto do que já foi identificado como teoria da organização industrial aplicada ao comércio internacional. Nesse mundo de competição imperfeita, as políticas governamentais influem de forma significativa no funcionamento e no sucesso das empresas multinacionais. Embora os Estados tenham sempre procurado ajudar

as firmas nacionais, surgiram novas táticas (Spence, 1984). Uma das políticas de especial importância consiste em bloquear o acesso ao mercado nacional, o que dá às firmas nacionais uma forte posição competitiva. Subsídios também são usados para reduzir os custos das firmas nacionais, concorrendo para aumentar a participação dessas firmas no mercado, assim como os seus lucros. Outra política consiste no apoio à pesquisa e ao desenvolvimento mediante projetos conjuntos e medidas similares, para dar às firmas nacionais vantagens de escala e para gerar conhecimento do uso para as firmas e para a economia de modo geral (Branson e Klevorick, 1986). Desse modo, o Estado pode promover ações estratégicas para beneficiar as firmas do país e prejudicar as de outros países (Buckley, 1986).[15]

Quando se utiliza a tática da "preempção industrial" ou do "efeito do mercado interno", o mercado nacional para um determinado produto é protegido de forma que o crescimento da demanda permita a uma firma nacional ganhar eficiência e economias de escala enquanto progride ao longo da curva de aprendizado. Essa tática de "proteção contra a importações para promover as exportações" tem sido praticada sistematicamente pelo Japão e por alguns NICs; é uma forma sofisticada da proteção à indústria nascente, a qual implica vedar o acesso ao mercado nacional por parte dos produtores estrangeiros e, em especial, os norte-americanos, até que "um fabricante japonês alcance custos e qualidades de nível internacional" (Rosovsky, 1985). No ponto da equivalência competitiva, as firmas japonesas começam seu esforço de exportação para os mercados de ultramar e o mercado japonês é aberto, como aconteceu com os automóveis, produtos eletrônicos e outros setores de alta tecnologia.

Embora não seja esse tipo de prática que determina o balanço de comércio do Japão, ele certamente afeta as estruturas da sua economia e do seu comércio exterior. Ao reverter o "ciclo de produção", ou seja, ao impedir importações e investimentos diretos por firmas estrangeiras, os japoneses e os governos dos NICs permitem a suas empresas colher uma parte importante das vantagens e do "valor acrescentado" das inovações estrangeiras. Assim, a "preempção industrial" provoca reações negativas nos Estados Unidos e em outros países.

Nesse ambiente estratégico em evolução, a produção e o intercâmbio das empresas multinacionais estão estreitamente interligados. O comércio intrafirmas, a subcontratação e as *joint ventures* são aspectos importantes da economia política internacional. Os fluxos de comércio e a localização global da produção industrial refletem fortemente as estratégias empresariais orientadas para

[15] Dixit (1986), Branson e Klevorick (1986), assim como Grossman e Richardson (1985), contêm análises contrastantes sobre os efeitos das políticas internas a respeito das relações comerciais.

minimizar impostos, evitar barreiras comerciais e beneficiar-se dos deslocamentos das vantagens comparativas. Por exemplo: componentes podem ser fabricados em uma subsidiária ou sob contrato em um ou mais países para a montagem final do produto, o qual é, então, exportado para outros países onde ele é finalmente levado ao mercado. Segundo uma estimativa, em 1977 quase metade das importações dos Estados Unidos consistia em transferências intrafirma (Helleiner, 1981, p. 10). Essa integração do comércio e da produção no exterior, muitas vezes dentro da mesma empresa, está criando uma economia global cada vez mais complexa e mais administrada (Deardorff, 1984, p. 501).

A teoria econômica liberal pressupõe um mundo ideal, no qual a internacionalização da produção industrial e a integração dos mercados nacionais apresentariam poucos problemas. O comércio internacional e a produção no exterior seriam apenas meios alternativos para alcançar o mercado mundial. Os fluxos de comércio e a localização da produção seriam determinados primordialmente por critérios de eficiência econômica, e a economia internacional se aproximaria cada vez mais de um mercado nacional integrado, modelo que caracteriza as sociedades industrializadas. Internacionalmente, esse tipo de mercado competitivo criaria uma situação em que a taxa de lucro se reduziria pelo jogo das forças do mercado; os lucros empresariais se dispersariam rapidamente pela competição de outros produtores. No entanto, não é isso que aconteceu em boa parte do mundo real na década de 1980.

Com efeito, o processo de integração econômica em muitos setores está sendo realizado por firmas nacionais, em um mundo cada vez mais interdependente, composto de Estados em constante competição. As empresas oligopolísticas mais influentes na determinação dos fluxos de comércio e na localização mundial das atividades econômicas não são realmente multinacionais – não se divorciaram da sua nacionalidade original. E o governo do seu país de origem não só tem a disposição de implementar uma política comercial e de outra natureza que as beneficie, em prejuízo das competidoras estrangeiras, mas também pode ter o poder de fazê-lo.

Assim, os fatores que influenciaram a natureza da economia e do intercâmbio entre as nações, no fim do século XX, são semelhantes aos que previamente transformaram as estruturas das economias nacionais. Durante um século, ou mais, todas as economias avançadas testemunharam o deslocamento parcial de mercados competitivos, compostos por um grande número de pequenas firmas, provocado por mercados imperfeitos exibindo grandes concentrações de poder empresarial. Com o declínio das barreiras comerciais e o aumento da interdependência econômica, um fenômeno semelhante ocorreu na economia internacional: umas poucas empresas de grandes dimensões – norte-americanas, japonesas, européias, assim como de certos NICs – puderam integrar sua

produção e outras atividades por meio das fronteiras nacionais. A expansão dessas empresas gigantescas nos mercados globais tem feito com que a economia mundial se caracterize cada vez mais pela competição oligopolística.

Nas últimas décadas do século XX, os fluxos de comércio global, a distribuição dos benefícios econômicos e a localização da produção foram afetados em uma escala indeterminada pelas interações estratégicas das firmas oligopolísticas com os governos nacionais. A Rodada de Tóquio e os seus códigos de conduta não conseguiram reduzir ao controle internacional esse mundo emergente de interação estratégica e de barganha intergovernamental. As possibilidades de conflito nacionalista sobre a participação no mercado e a distribuição dos lucros das empresas aumentaram consideravelmente com a importância crescente da competição oligopolística, com a existência de uma gama variada de instrumentos de política com que os governos podem ajudar as empresas nacionais e com o enfraquecimento das lideranças internacionais.

Os fluxos de comércio e a localização da indústria em alguns setores econômicos foram afetados pelo exercício do poder e pela negociação internacional. O número de automóveis que o Japão pode exportar para os Estados Unidos e a quantidade de carne que o Japão pode adquirir no mercado norte-americano tornaram-se temas de alta política. Embora essa "politização" da divisão internacional do trabalho não signifique um completo afastamento do mercado ou das considerações de eficiência, significa que a competição dos preços se tornou um fator menos importante na determinação dos fluxos comerciais. O novo protecionismo, as políticas nacionais dos Estados e a política comercial estratégica estão influindo no comércio internacional de forma significativa. As maiores interações do mercado, do Estado e das empresas influenciarão muito o futuro do comércio internacional e, em alguns casos, irão determiná-lo.

Na medida em que os Estados podem efetivamente implementar uma política comercial estratégica e deslocar os seus resultados (diferentemente da capacidade que têm as empresas monopolísticas de colher rendas dos monopólios por iniciativa própria), continua a ser um tema de debate. Discute-se desde a praticabilidade de deslocar os lucros até a escala dos ganhos possíveis. Como qualquer país pode iniciar o jogo, e as represálias podem provocar uma guerra comercial em que todos perdem, as nações precisam ser desestimuladas a praticar a política comercial estratégica. Nesses assuntos, porém, a evidência histórica é insuficiente para fundamentar qualquer conclusão firme (Krugman, 1986, cap. 1).

Uma consideração mais relevante, no entanto, é a de que os líderes políticos começam a acreditar que outros estão empregando a tática da política comercial estratégica. Com os numerosos afastamentos dos princípios do Gatt, cresce o temor de que os outros não estejam "agindo corretamente". À medida

que se debilita a liderança internacional, aumenta a possibilidade de conflitos nacionalistas a respeito da distribuição do mercado e dos lucros empresariais. Assim, embora haja dúvidas sobre a eficácia e o significado no longo prazo da política comercial estratégica, não há dúvida sobre a sua crescente relevância política.

Em meados dos anos 1980, a renovada ênfase dos Estados Unidos na "reciprocidade" das relações comerciais e outras mudanças semelhantes na política comercial norte-americana devem ser consideradas em função desse pano de fundo. A estratégia japonesa da preempção industrial e a natureza cada vez mais arbitrária das vantagens comparativas levaram os Estados Unidos a uma posição mais agressiva na sua política comercial. Um motivo importante por trás dessas mudanças é impedir as economias estrangeiras de se apropriarem de tecnologias norte-americanas e das rendas de monopólio geradas pela inovação; sem essas rendas haveria pouco incentivo ou capital disponível para investir na pesquisa científica e no desenvolvimento tecnológico. Assim, por menos bem concebida que possa ser a política da reciprocidade, ela deve ser considerada, em parte, como uma reação às políticas dos governos estrangeiros que parecem ameaçar a base da capacidade norte-americana de competir nos mercados mundiais.

As mudanças ocorridas na política comercial dos Estados Unidos e de outros países estão causando a metamorfose do regime global de comércio. Essa mudança faz-se claramente na direção do acesso negociado aos mercados, da barganha bilateral e do condicionamento do princípio da Nação mais Favorecida (ou seja, a concessão de uma vantagem comercial exclusivamente em troca de uma outra). Essas abordagens mais nacionalistas ao comércio estão deslocando consideravelmente os princípios básicos do Gatt – o da não-discriminação, o do multilateralismo e o da incondicionalidade da regra da Nação mais Favorecida – como traços determinantes da economia política internacional. As economias desenvolvidas e os NICs estão modelando, assim, uma nova ordem econômica internacional, que não é aquela desejada ou imaginada pela grande maioria dos países menos desenvolvidos.

A convergência das teorias liberal e nacionalista

A estrutura do comércio mundial na década de 1980 divergiu de modo significativo da teoria do comércio internacional geralmente aceita, a qual se baseia nos recursos naturais, na competição perfeita e na imobilidade dos fatores de produção. Como Richard Cooper tem observado, o hiato entre a teoria e a realidade das relações econômicas internacionais ampliou-se consideravel-

mente desde a Segunda Guerra Mundial (Cooper, 1970, p. 437). Os economistas procuram estreitar esse hiato crescente entre a teoria liberal e as realidades do comércio, e esses esforços estão reduzindo também a distância entre a teoria liberal e a nacionalista.

As mudanças havidas na importância dos mercados imperfeitos, na natureza das vantagens comparativas e no papel do Estado têm levantado problemas sérios para a teoria tradicional. A participação relativa no mercado, os termos de intercâmbio e a composição das importações e das exportações nacionais estão sendo fortemente influenciados pelas negociações entre os atores relevantes, uma vez que a eficiência relativa, os preços e a demanda não bastam para determinar os resultados. Essa indeterminação aumentará com o poder e com a capacidade de negociação dos governos e das empresas multinacionais. A teoria do comércio vincula-se, assim, à teoria da negociação, e a política comercial emana do desenvolvimento de uma estratégia industrial nacional e das táticas de negociação.

O desenvolvimento teórico mais importante, nesse terreno, é a nova concepção das vantagens comparativas. A teoria liberal e o Gatt têm admitido a existência de mercados perfeitos (sem economias de escala ou outros fatores dinâmicos), nos quais a vantagem comparativa surge primordialmente dos recursos naturais. No entanto, a dinâmica da acumulação, da mudança tecnológica e o impacto da competitividade internacional nos movimentos dos fatores de produção (mediante mecanismos, tais como os investimentos estrangeiros diretos e a transferência de tecnologia) qualificam de forma significativa essa concepção tradicional e, geralmente, estática da vantagem comparativa, que agora se aplica fundamentalmente ao comércio de alimentos, matérias-primas e outros produtos básicos e tem, igualmente, a sua utilidade na definição de certos limites físicos dentro dos quais as vantagens comparativas se podem desenvolver.

É possível especular, naturalmente, que, como os níveis globais de competência tecnológica tendem a se igualar, a base de recursos naturais poderia reafirmar-se como o determinante fundamental da estrutura do comércio. Assim, a riqueza agrícola e em matérias-primas dos Estados Unidos poderia adquirir mais importância, à medida que as vantagens tecnológicas desse país se difundissem pelo mundo. Atualmente, porém, pelo menos nos países desenvolvidos, a determinação das vantagens comparativas obedece a fatores tecnológicos, organizacionais e semelhantes.

O que quer que aconteça no longo prazo, hoje a teoria liberal do comércio precisa levar em conta a importância crescente das "vantagens comparativas arbitrárias", descritas por William Cline:

> Em alguns produtos manufaturados, as bases tradicionais da especialização do comércio – tais como as diferenças na disponibilidade nacional relativa de

> trabalho, de capital, de mão-de-obra qualificada e de sofisticação tecnológica – podem não ser mais fatores predominantes (à medida que alguns países industrializados e em desenvolvimento se tornam mais parecidos nesses atributos), enquanto outros fatores tradicionais do comércio (como a base de recursos naturais) podem não ser relevantes. Nesses produtos, podemos ter um modelo arbitrário de especialização do comércio, e fatores, tais como a conduta não-competitiva das empresas e a intenção dos governos, podem vir a determinar qual o país mais beneficiado (Cline, 1982a, p. 9).

A transformação da teoria e das práticas comerciais significa que as teorias liberal e nacionalista convergiram consideravelmente (mais do que os economistas liberais querem admitir), pelo menos com respeito ao comércio de uma ampla gama de produtos manufaturados. Com efeito, ao longo do século XIX, a teoria liberal do comércio moveu-se na direção das teses nacionalistas. Na formulação clássica ricardiana, o comércio baseava-se em fatores fixos e imutáveis: o clima, os recursos naturais e a abundância relativa de mão-de-obra. Não havia uma migração internacional desses fatores de produção. Subseqüentemente, a reformulação neoclássica de Heckscher-Ohlin-Samuelson (em conformidade com o *Report on Manufactures* de Hamilton) postulava modelos de comércio mais flexíveis, baseados em diferenças na abundância relativa total dos fatores, em vantagens comparativas mais dinâmicas e em fatores de produção que se difundiam por meio do investimento estrangeiro e por outros modos. No princípio do período pós-guerra, vários tipos de teoria (ciclo de produto, diferenciação do produto, etc.) tentavam explicar um mundo em que as vantagens tecnológicas temporárias determinavam em grande parte os fluxos de comércio e de investimento, em que as vantagens comparativas se difundiam rapidamente dos países industrializados para os menos desenvolvidos e em que o intercâmbio entre as economias avançadas se caracterizava pelo comércio intra-indústria, baseado em diferenças de gosto, economias de escala e fatores relacionados. Tentativas mais recentes de teorizar sobre um mundo em que esses desenvolvimentos e as vantagens comparativas arbitrárias "levam a uma divisão essencialmente aleatória do trabalho entre os países", no dizer de Krugman (1986, p. 8). A maioria dos nacionalistas econômicos se sentiria confortável com essa análise dos determinantes do comércio mundial e justificada por ela.

A evolução da teoria liberal do comércio sugere que os economistas liberais começaram a levar mais a sério a afirmativa fundamental dos nacionalistas com respeito à natureza arbitrária das vantagens comparativas. Eles se conciliaram com um mundo em que as vantagens comparativas, a competitividade internacional e a divisão internacional do trabalho resultam em grande parte das estratégias empresariais e das políticas nacionais. Deixou de nos satisfazer a afirmativa dos economistas de que, desde que haja uma vantagem comparati-

va, a sua origem não importa. Em um mundo no qual *quem produz o que* é fundamental para os Estados e para os grupos de poder, poucos estão dispostos a deixar a determinação dos fluxos de comércio inteiramente ao mercado.

Em meados dos anos 1980, a teoria liberal e as práticas do comércio mudaram de forma notável no sentido da concepção nacionalista da natureza dinâmica e arbitrária das vantagens comparativas. No entanto, liberais e nacionalistas continuam a divergir sobre a extensão e o significado dessa mudança. Os nacionalistas tendem a acreditar que políticas industriais voltadas para setores específicos podem criar uma vantagem comparativa, enquanto os liberais acentuam a importância das macropolíticas genéricas dirigidas para aumentar a acumulação de fatores básicos da produção, deixando o desenvolvimento do comércio para o mercado e o setor privado. Mais do que no passado, os liberais tendem a aceitar o papel das políticas governamentais na criação de vantagens comparativas, mas acentuam os perigos inerentes a esse processo e previnem contra as perdas globais de eficiência trazidas pelos conflitos econômicos. Enquanto isso, os liberais enfatizam a superioridade e as vantagens de uma divisão internacional do trabalho baseada no livre comércio e na especialização econômica, o que os afasta das idéias defendidas pelos nacionalistas.

As perspectivas de um regime de comércio liberal

Em meados da década de 1980, as opiniões variavam consideravelmente a respeito do significado do novo protecionismo e dos desenvolvimentos associados para o futuro do sistema do comércio. Para alguns, o afastamento dos princípios do Gatt do multilateralismo e da não-discriminação significava uma tendência irreversível de afastamento da liberalização comercial. Para outros, a única forma de deter a deterioração contínua do sistema de comércio seriam o bilateralismo e uma maior discriminação. As diferenças entre as idéias desses dois grupos tinham menos a ver com os custos econômicos do afastamento dos princípios do Gatt do que com a praticabilidade política.

A maioria dos economistas acredita que o novo protecionismo implica perda significativa de eficiência econômica e ameaça o regime liberal de comércio. A tendência para substituir o *status* incondicional e multilateral do Gatt por um *status* condicional de Nação mais Favorecida reduziu o movimento de liberalização comercial do pós-guerra. Muitos temem que, por serem aplicados só aos países signatários, os códigos acordados em Tóquio podiam levar a um sistema de vários estratos e dividir as nações conforme tenham ou não subscrito cada código (Curzon e Curzon Price, 1980). A discriminação e o tratamento preferencial baseados no uso mais extenso de barreiras não-tarifárias poderiam provocar um retorno às políticas agressivas dos anos 1930.

Essas práticas penalizam os novos e eficientes fabricantes de produtos industriais, retardam o ajuste das economias avançadas às mudanças globais de vantagens comparativas e impedem, desse modo, a transição para uma nova estrutura das relações econômicas internacionais. Esses desenvolvimentos agravam e prolongam a crise econômica do fim do século XX, assim como o fez o velho protecionismo dos anos 1930. Alguns economistas liberais acreditam que, como uma bicicleta, o regime do livre comércio é "dinamicamente instável" e fracassará se não continuar seu movimento para frente (Cline, 1983, p. 9-10). Um tal colapso da ordem econômica internacional poderia levar a conflitos econômicos que ameaçassem a paz mundial.

Outros são mais otimistas em relação às perspectivas de um regime de livre comércio e têm um ponto de vista geralmente positivo a respeito do novo protecionismo e das outras mudanças ocorridas no regime comercial. Argumentam que os arranjos bilaterais negociados entre pequenos grupos de nações com interesses semelhantes representam a melhor forma (e na verdade a única) de expandir o comércio em um mundo de crescente incerteza, ênfase cada vez maior na segurança econômica interna e uma rapidez sem precedentes no modo como se deslocam as vantagens comparativas. A simples mecânica da negociação dos acordos do Gatt, por um grande número de Estados, é considerada um estorvo importante em um mundo marcado pela rapidez do seu ritmo. Os governos não se inclinam mais a ceder sua autonomia econômica em um universo altamente incerto e em uma economia internacional interdependente. Susan Strange observou que a doutrina do livre comércio exige que os Estados subordinem todos os outros valores nacionais – a liberdade, a ordem e a justiça – ao objetivo de uma maior eficiência (Strange, 1985c).

Há quem argumente que atualmente os princípios da não-discriminação e da não-condicionalidade da cláusula de Nação mais Favorecida na verdade constituem obstáculos à liberalização comercial, pois exigem que as concessões feitas a um país sejam estendidas a todos os outros, o que estimula a prática da "carona" (Conybeare, 1985, p. 27). Já o bilateralismo, o uso da condicionalidade da cláusula de Nação mais Favorecida e o que Robert Keohane (1986) chamou de "reciprocidade específica" não sofrem desse mal e permitem superar o problema dos países que "tomam carona" nas concessões comerciais. A troca de concessões incentiva a cooperação e institucionaliza a igualdade de tratamento. Esse "protecionismo cooperativo", segundo os que assim pensam, tem promovido o comércio e representa um novo meio de criar normas; portanto, está longe de significar o colapso dos regimes internacionais (Keohane, 1984b, p. 38).[16]

[16] O livro de Aggarwal, Keohane e Yoffie (1986) é uma apresentação sistemática do protecionismo cooperativo.

Segundo esses autores, a troca de concessões explícitas em setores específicos e a criação de uma "rede de contratos" são uma abordagem à liberalização do comércio que permite a um Estado salvaguardar outros valores e se proteger contra as "caronas" tomadas nas concessões feitas. Só se tornam participantes no sistema os que aceitam as obrigações correspondentes. À medida que desapareciam as barreiras históricas de tempo e espaço, em razão dos progressos nos transportes e nas comunicações, as barreiras não-tarifárias e as restrições voluntárias às exportações tornaram-se necessárias para limitar perturbações causadas pela expansão do comércio mundial e pela difusão contínua da tecnologia industrial e das vantagens comparativas em favor do Japão e dos NICs. Mediante negociações entre os Estados e acordos auto-implementáveis, baseados na cooperação e nos interesses mútuos, o regime de comércio pode ser preservado em um mundo muito mais propenso ao nacionalismo (Yarbrough e Yarbrough, 1986). Dessa perspectiva, o novo protecionismo é menos uma restrição ao comércio mundial do que um meio de controlar os efeitos prejudiciais da falta de regulamentação desse comércio.

Qualquer que seja o resultado final do debate entre os críticos e os advogados sobre mudanças no sistema do Gatt, o novo protecionismo, as políticas internas e a competição oligopolística estão mudando a natureza do regime de comércio internacional. O mundo vem testemunhando o surgimento de uma rede abrangente de relações bilaterais e regionais. O princípio condicional da cláusula da Nação mais Favorecida começa a substituir a cláusula incondicional; a reciprocidade específica tornou-se mais importante do que a difusa; o comércio internacional processa-se cada vez mais fora do contexto do Gatt. Com efeito, é a própria legitimidade dos princípios do Gatt que está sendo contestada. São desenvolvimentos que sugerem que brevemente novas regras poderão ser necessárias para governar as relações de comércio em um mundo muito mais interdependente.

As violações dos princípios do Gatt e os desafios à sua legitimidade sugerem que para manter um regime multilateral de comércio poderemos ter a necessidade de uma maior cooperação internacional e uma maior harmonização das instituições e das políticas nacionais. É possível que um novo conjunto de normas, aceitas internacionalmente, precisará ser aplicado diretamente dentro das sociedades nacionais, em vez de focalizar apenas a remoção de barreiras formais ao comércio, como acontece com o Gatt. Por exemplo: ao desmembrar a American Telephone and Telegraph Company e ao desregulamentar sua indústria de telecomunicações, os Estados Unidos removeram uma barreira importante ao acesso ao mercado norte-americano. Embora o consumidor norte-americano possa ter-se beneficiado, essa decisão unilateral produziu um benefício econômico para o resto do mundo, sem que os Estados Unidos tenham

recebido qualquer compensação, pois a maioria dos outros países manteve um estreito controle governamental desse setor (Branson e Klevorick, 1986, p. 246-247). Esse exemplo demonstra que não tem sentido considerar as decisões de política interna isoladamente, quando o comércio produziu tal interdependência. Esse é um fato que a reforma do regime de comércio precisa levar em conta. Regimes internacionais destinados a regular a competição imperfeita ainda podem ser estabelecidos, e as práticas nacionais, como as políticas antitruste e o apoio governamental aos consórcios de pesquisa, precisam ser mais uniformes em todos os países.

Nacionalmente, um regime de comércio reorganizado precisa também determinar quais são as políticas e a intervenções governamentais legítimas. Os efeitos positivos e negativos das mudanças de política interna sobre as outras nações precisam ser sopesados, e decisões precisam ser tomadas sobre a necessidade de ações recíprocas ou compensações apropriadas. Pode ser necessário coordenar e harmonizar as práticas nacionais para impedir a intervenção governamental no mercado e a fixação de políticas que atribuam vantagens injustas às empresas nacionais. Como a conduta nacional e empresarial influencia de modo significativo os fluxos e os resultados das relações comerciais, é necessário que haja regras para limitar o dano causado às nações mais fracas e para impedir o rompimento do regime de comércio por meio da política de "exportação do desemprego".

A maioria dos economistas acredita que a harmonização das práticas e das políticas internas não é necessária para que um regime de livre comércio venha a funcionar efetivamente. Na teoria econômica, as nações são vistas como caixas-pretas, e tudo o que é necessário para um comércio mutuamente vantajoso é que a taxa de câmbio entre as caixas seja mantida em equilíbrio. No entanto, a história da Comunidade Econômica Européia parece demonstrar que em um certo ponto o processo de integração econômica exige maior cooperação internacional e maior harmonização das práticas nacionais para impedir as distorções e as fraudes (Robson, 1980). Globalmente, se não houver uma maior cooperação e uma maior harmonização das práticas nacionais, provavelmente os conflitos econômicos se intensificarão à medida que cada país busque melhorar sua posição relativa e a vantagem competitiva da suas empresas multinacionais.

Mesmo que as instituições econômicas não sejam importantes, como afirmam muitos economistas liberais, e ainda que a harmonização das práticas internas seja desnecessária, os Estados e os grupos de poder acreditam que as instituições e as práticas internas são importantes para a determinação do comércio. Sirvam ou não os traços estruturais da economia japonesa como barreiras não-tarifárias para vedar o acesso de produtos estrangeiros, a maioria dos norte-americanos e dos europeus ocidentais acredita que os aspectos não-liberais da

sociedade japonesa constituem obstáculo formidável às suas exportações. Além disso, acreditam que essas instituições "não-liberais" são ilegítimas.[17]

À medida que as negociações comerciais reduziram as barreiras entre as economias nacionais e que o mundo se tornou mais interdependente, o tema da legitimidade e da harmonização das estruturas nacionais subiu à superfície das relações econômicas e políticas internacionais, como observa Gary Saxonhouse:

> A crescente percepção do modo como as barreiras ao movimento internacional de capital e tecnologia e as políticas microeconômicas discriminatórias internas podem prejudicar as vantagens globais resultantes de acordos liberais sobre o comércio de mercadorias levou a regras do jogo ampliadas para os participantes do sistema econômico internacional. Se os instrumentos de política interna sempre podem ser bons substitutos funcionais para os instrumentos da política econômica externa, que são os objetos tradicionais da diplomacia internacional, parece que a política econômica liberal interna praticada por todos, e não só por alguns dos principais membros do sistema econômico internacional, é um requisito necessário para a contínua legitimidade desse sistema. Assim, o foco da diplomacia econômica já se deslocou das tarifas para as quotas, e destas para os padrões, subsídios e compras governamentais. A agenda para a harmonia econômica internacional passou a exigir que boa parte dos assuntos econômicos internos dos participantes do sistema internacional seja regulada pela plena competição e por relações contratuais. A história da diplomacia econômica internacional no pós-guerra mostrou que, de modo implícito, mas ainda não explicitamente, a crescente dificuldade em manter a legitimidade do sistema econômico internacional exige não só o tratamento não-discriminatório das mercadorias estrangeiras nos mercados nacionais mas também uma ampla harmonização das instituições microeconômicas (Saxonhouse, 1983, p. 269-270).

A não ser que o problema da legitimidade possa ser resolvido, ou de algum modo superado, o regionalismo e o nacionalismo econômico penetrarão mais profundamente no regime do comércio liberal instituído no pós-guerra. Esse problema, que se agrava, demonstra que uma ordem econômica internacional de cunho liberal precisa apoiar-se em uma sólida base política e ideológica. Os Estados Unidos e sua concepção do que deve ser uma ordem liberal têm dominado o período pós-guerra. Com o declínio relativo do poder norte-americano e o surgimento de potências econômicas que sustentam concepções diferentes da legitimidade, o futuro da economia mundial liberal está seriamente ameaçado.

[17] Saxonhouse (1983, p. 270-271) fornece uma lista de alegadas instituições e práticas comerciais japonesas antiliberais.

O resultado mais provável desses desenvolvimentos é um sistema "misto" de relações comerciais. É improvável que o regime de comércio desapareça, como aconteceu nos anos 1930; seu *momentum* é suficiente para manter em movimento a bicicleta da liberalização comercial. Contudo, é igualmente improvável que haja um retorno das tendências liberalizantes das primeiras décadas do pós-guerra. Embora elementos importantes do multilateralismo baseado nos princípios do Gatt continuem a caracterizar muitos aspectos do comércio mundial, a eles se juntarão muitos arranjos bilaterais, regionais e cartéis. Com sua ênfase em regras universais, o regime do Gatt permanecerá em desacordo com a importância crescente da autonomia governamental e do intervencionismo do Estado para promover os interesses e as prioridades nacionais.

Indubitavelmente, o traço mais marcante do regime comercial emergente e o afastamento mais significativo dos modelos históricos será a expansão do protecionismo setorial. Em um número substancial e crescente de serviços, indústrias básicas e setores de alta tecnologia, os governos e as empresas negociam acordos de participação no mercado. Ao envolver principalmente as economias avançadas e os NICs, esses acordos horizontais pretendem regular o acesso aos mercados, adquirir tecnologias estratégicas e preservar o emprego. Embora um regime internacional de comércio baseado em grande parte no acesso negociado e na cartelização fosse muito ineficiente, marcado por grandes iniqüidades, há forças poderosas que continuam a empurrar a economia mundial nessa direção.[18]

Conclusão

O sistema do Gatt de liberalização do comércio baseava-se na idéia de permitir que o mercado determinasse a localização internacional das atividades econômicas. Caíram muitas barreiras comerciais, e o volume total do comércio mundial aumentou muito com base nesses preceitos liberais. No entanto, o sucesso dessa liberalização levantou novas e importantes questões. Em muitas sociedades, os custos sociais internos dos ajustes às modificações na estrutura das vantagens comparativas parecem ter superado as vantagens de uma maior liberalização do comércio. Os mercados relativamente perfeitos, nos quais era possível chegar a soluções de equilíbrio, foram deslocados, em medida indeterminada, pela negociação estratégica entre entidades empresariais e autoridades governamentais.

[18] Aggarwal (1985), Patrick e Rosovsky (1983) e Strange (1985c) discutem o crescimento do protecionismo setorial.

Os vários códigos adotados pela Rodada de Tóquio para regular a intervenção governamental na economia tentaram lidar com essa nova e incerta economia internacional, na qual a interação estratégica e a negociação entre Estados e outras entidades se tornaram cada vez mais a norma e na qual as políticas industrial e de comércio passaram a ser simplesmente os dois lados da mesma moeda. A despeito da sua maior eficiência global, a liberalização do comércio teve um impacto negativo em muitas sociedades, o que levantou a pergunta: dever-se-ia ou não seguir adiante, à falta de uma maior harmonização das sociedades nacionais. Será possível que o processo de liberalização prossiga em um mundo composto de sociedades com estruturas sociais e econômicas tão diferentes? Na economia mundial emergente a determinação dos fluxos de comércio deixou de ser simplesmente uma questão de reduzir tarifas ou de deixar as decisões ao mercado. Com efeito, a repartição das exportações e importações entre países e empresas e a localização da produção industrial são determinadas por fatores políticos, tanto como por fatores econômicos.

Há assim vários desenvolvimentos conflitivos no comércio internacional. Embora o ritmo da liberalização tenha diminuído, em razão tanto de fatores cíclicos como seculares, as potências econômicas dominantes continuam a favorecer a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias. No entanto, o novo protecionismo, o regionalismo econômico e as estruturas internas antiliberais constituem restrições ao comércio e levam à competição internacional em um número cada vez maior de setores. A situação é altamente ambígua, com uma flutuação que vai do impulso liberal ao protecionismo econômico por meio dos setores, em vez do processo contínuo de liberalização dos anos 1950 e 1960, ou de um nacionalismo que nos levasse ao caos dos anos 1930.

Esse regime comercial misto é o resultado da interação de duas tendências que se opõem. De um lado, nunca antes o comércio internacional esteve mais livre ou a interdependência econômica foi tão grande. As barreiras tarifárias diminuíram dramaticamente no período pós-guerra, o setor externo da maioria das economias expandiu-se e a competição internacional aumentou. Contudo, essa maior abertura provocou duas contratendências poderosas, que persistem em paralelo: o fechamento econômico, sob a forma do novo protecionismo e do nacionalismo econômico manifestado nas políticas industriais, e as tentações da política comercial estratégica que a maior presença da competição oligopolística tornou possível. O equilíbrio final será definido entre essas forças de um modo ainda obscuro.

A adaptação a esses desenvolvimentos econômicos propõe um sério desafio à comunidade internacional. Contudo, os Estados Unidos e algumas outras

sociedades se têm empenhado de forma limitada no compromisso com o princípio do livre comércio, embora esse ideal se tenha tornado irrealista nas presentes circunstâncias. Na verdade, as tentativas de alcançar o que os norte-americanos imaginam como livre comércio, mediante pressões sobre outros países para que abram seus mercados e harmonizem suas estruturas internas, podem ser contraproducentes porque, como no caso do Japão, provocam intensas reações negativas. Embora representem também alguns perigos, o bilateralismo e outras soluções podem ser a única forma de continuar, ainda que com passos inseguros, no sentido de um sistema de comércio mais aberto.

Ironicamente, John Maynard Keynes, o economista cujo nome é mais freqüentemente associado com o regime econômico liberal do pós-guerra, pode ter previsto melhor do que os outros a erosão que afetaria o Gatt. Em outubro de 1943 ele escrevia o seguinte a um colega:

> Como você sabe, acho que sou um cético sem qualquer esperança a respeito desse retorno ao *laissez-faire* do século XIX, pelo qual você e o Departamento de Estado parecem sentir tanta nostalgia. Acredito que o futuro está com:
> i) o comércio estatal dos produtos de base;
> ii) os cartéis internacionais para os produtos industriais necessários; e
> iii) restrições quantitativas às importações de manufaturas não-essenciais.
> No entanto, você quer pôr fora da lei todas essas futuras instrumentalidades da vida econômica ordenada no futuro" (citado em Harrod, 1951, p. 567-568).

Se essas restrições ao comércio internacional recomendadas por Keynes serão fatores de estabilização ou instrumentos de conflitos é algo que ainda não foi determinado.

Capítulo 6

As empresas multinacionais e o desenvolvimento econômico

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, nenhum aspecto da economia política internacional gerou mais controvérsia do que a expansão das empresas multinacionais.[1] Alguns consideram essas poderosas organizações um dom para a humanidade, as quais superam o Estado nacional, difundem a tecnologia e o desenvolvimento econômico entre os países em desenvolvimento e articulam as economias nacionais em uma rede de interdependência expansiva e benéfica. Outros as vêem como predadores imperialistas a explorar a todos em benefício dos seus dirigentes, ao mesmo tempo em que criam uma trama de dependência política e subdesenvolvimento econômico.[2] Em momentos de maior exuberância, alguns especialistas chegaram mesmo a prever que no fim do século XX algumas dúzias de empresas imensas controlariam virtualmente toda a economia mundial.[3]

Eis uma simples definição operacional da empresa multinacional: a firma que possui e administra unidades econômicas em dois ou mais países. Com maior freqüência, implica o investimento externo direto feito por uma empresa e a propriedade de unidades econômicas (serviços, indústrias extrativas ou fábricas) em vários países. Esse investimento direto (em contraste com os inves-

[1] Embora muitos tipos de firmas operem internacionalmente, a empresa multinacional é a mais importante em razão dos seus efeitos sobre a integração das economias nacionais.

[2] Uma excelente coletânea de textos representativos sobre a empresa multinacional pode ser encontrada em Modelski (1979).

[3] Algumas seções deste capítulo foram adaptadas de Gilpin (1975) e outros escritos

timentos de carteira) significa a extensão do controle administrativo por meio das fronteiras nacionais. A operação internacional dessas empresas é consistente com o liberalismo e choca-se diretamente com a doutrina do nacionalismo econômico e com o ponto de vista dos países comprometidos com o socialismo e a intervenção estatal na economia.

Os temores e as esperanças inspirados pelas empresas multinacionais são bem fundados. Com efeito, essas empresas continuam a crescer em importância, e muitas delas são instituições extremamente poderosas com recursos superiores à maioria dos Estados que compõem as Nações Unidas. Em 1981, o total do investimento direto estrangeiro em todo o mundo era de aproximadamente meio trilhão de dólares (U. S. Dept. of Commerce, 1984, p. 1). O escopo das operações e a extensão do território coberto por algumas dessas empresas são maiores do que o de qualquer império que já existiu. Elas integram a economia mundial mais extensamente do que no passado e desenvolveram a interdependência econômica global para além do comércio e das finanças para englobar a produção industrial – uma internacionalização da produção que se impõe de forma significativa às economias nacionais.

Embora na década de 1960 o domínio da economia mundial pelas multinacionais parecesse assegurado, em 1973 um acontecimento desafiou profundamente a sua posição que parecia invencível. A crise do petróleo provocada pela Opep e o subseqüente aumento do preço do petróleo mostraram que os Estados nacionais não tinham perdido sua capacidade de contra-ataque. Em um período de tempo relativamente curto, os gigantes petrolíferos, que até então eram a quintessência da empresa multinacional, viam muitas das suas subsidiárias estrangeiras nacionalizadas e se haviam tornado subservientes a Estados antes considerados servis e desprovidos de poder. A história do mundo registra poucas redistribuições de riqueza e de poder nessa escala, em um período tão curto.

Depois disso, ocorreu outra mudança significativa. Embora algumas das empresas multinacionais mais antigas e mais bem-sucedidas não sejam norte-americanas, as empresas desse país vinham dominando a cena ao longo da década de 1960 e nos anos seguintes. No entanto, depois de meados dos anos 1970, sua preeminência foi desafiada e, em alguns casos, derrubada não só por empresas européias e japonesas, mas também por alguns países recentemente industrializados – os NICs – como o Brasil, a Índia e a Coréia do Sul (*The Economist*, 23 de julho de 1983, p. 55-56). A ressurgência do Estado nacional e a emergência de poderosas multinacionais não-americanas tornaram o quadro muito mais complexo do que no passado. É essa mudança para o "novo multinacionalismo" que vamos examinar adiante.

A natureza das multinacionais

Quais são as características das empresas multinacionais? Elas tendem a ser empresas oligopolísticas cuja propriedade, administração, produção e atividade de comercialização se estendem por várias jurisdições nacionais. Há um escritório central em um país com uma rede de subsidiárias em outros países. O objetivo principal da empresa é garantir a produção ao menor custo de bens destinados aos mercados mundiais; um objetivo que pode ser alcançado mediante a aquisição dos locais mais eficientes para suas instalações produtivas ou mediante concessões tributárias dos países hospedeiros.

As empresas multinacionais têm um vasto estoque de talento empresarial, amplos recursos financeiros e técnicos e funcionam dentro de uma estratégia global coordenada, procurando expandir e perpetuar sua posição no mercado por meio da integração vertical e da centralização do processo decisório. A IBM, Exxon, a General Motors, a Mitsui, a Toyota, a Fiat e a Nestlé são exemplos típicos. Até o último quartel do século XX, os dois tipos mais comuns de investimento estrangeiro eram os investimentos industriais nos países desenvolvidos da OCDE e os investimentos nas indústrias extrativas, especialmente o petróleo, no mundo em desenvolvimento. Nas últimas décadas o setor dos serviços passou a ser cada vez mais dominado pelas multinacionais.

O investimento externo direto é geralmente uma parte integrante da estratégia global das empresas que funcionam em mercados oligopolísticos (Caves, 1982). Enquanto o investimento de carteira tradicional se orienta pelo diferencial das taxas de retorno entre as economias nacionais, o investimento estrangeiro direto é determinado pelo crescimento e pela estratégia competitiva das empresas oligopolísticas. Embora o primeiro se tenha concentrado com freqüência em empréstimos governamentais e em projetos de infra-estrutura, o investimento direto tende a concentrar-se em determinados setores, baseando-se normalmente na existência de alguma vantagem competitiva com relação às empresas locais – vantagem que a multinacional pretende explorar ou preservar. Como esse tipo de investimento cria relações econômicas de integração e envolve a empresa nos assuntos econômicos internos do país, ele se tornou extremamente controverso.

Nos anos 1960, o investimento externo direto sofreu uma metamorfose por várias razões: a compressão do tempo e do espaço em razão dos aperfeiçoamentos nos transportes e nas comunicações, das políticas governamentais favoráveis às multinacionais e do ambiente internacional propício, proporcionado pelo poder e pela liderança econômica dos Estados Unidos. Com o propósito de manter seu acesso a um mercado em expansão, e relativamente fechado, as empresas norte-americanas começaram a fazer investimentos maciços na Europa

Ocidental, em grande parte como resposta à formação do Mercado Comum Europeu e à subseqüente criação de uma tarifa externa comum.

Os investimentos diretos norte-americanos na busca de petróleo e outros recursos naturais ampliaram-se também do Oriente Médio e em outras regiões. Mais tarde, empresas européias, japonesas e de outros países puseram-se a emular as norte-americanas, e, em meados dos anos 1980, empresas de muitas nacionalidades penetravam em todo os rincões do mundo.[4]

À medida que essas multinacionais cresciam em importância, os economistas e outros observadores esforçavam-se para explicar o novo fenômeno. Inicialmente, os dois tipos de explicação estavam relacionados com os movimentos internacionais de capital e com o comércio internacional. Essas explicações justificavam os investimentos externos simplesmente pelas altas taxas de retorno no exterior, o que era adequado para o caso dos investimentos de carteira, mas não para as inversões diretas; quanto à teoria tradicional do comércio exterior, tinha pouco a contribuir e, em grande parte, ignorava o tema. Era óbvia a necessidade de uma nova teoria, e os esforços iniciais focalizavam a importância das barreiras comerciais, das taxas de câmbio e das políticas governamentais favoráveis. Acentuavam também a importância do desenvolvimento tecnológico, como o avião a jato e os satélites de comunicação, que diminuíam os custos do transporte e das comunicações. Havia também uma ênfase cada vez maior no papel da competição oligopolística.

Essa abordagem eclética pretendia incorporar os diferentes tipos de investimento externo direto e a sua motivação. No entanto, com o tempo, os economistas começaram a formular explicações mais amplas. Uma exposição dessas teorias complexas e inconclusivas nos afastaria dos temas centrais deste livro, mas uma consideração resumida desse esforço teórico ajudará a pôr em perspectiva o significado da emergência das multinacionais para a economia política das relações internacionais.

Embora ainda não tenha surgido uma teoria unificada que explique todos os casos de investimento externo direto, o fator mais importante que explica a existência de empresas multinacionais é a importância crescente da competição oligopolística, como um dos traços preeminentes da economia de mercado do mundo contemporâneo (Kierzkowski, 1984). A produção estrangeira passou a ser um componente vital das estratégias globais integradas das empresas multinacionais que hoje dominam a economia internacional. Assim, os mesmos desenvolvimentos que transformaram o sistema internacional de comércio discutido no Capítulo 5 explicam também as multinacionais. Seu domínio global

[4] Wilkins (1986a,b) examina a fase inicial da história das empresas multinacionais européias e japonesas, relativamente desconhecida.

deve-se à maior importância das economias de escala, das vantagens do monopólio e das barreiras encontradas para ingressar em um setor econômico em particular. Com suas estratégias de produção e comercialização, as multinacionais têm podido aproveitar a vantagem de uma economia mundial mais aberta, resultado de várias rodadas de negociações entre os Estados.

Duas teorias destacam-se entre as que enfatizam a natureza oligopolística dessas empresas. A primeira é a "teoria do ciclo do produto" (*product cycle theory*) desenvolvida principalmente por Raymond Vernon (1966) e mais tarde elaborada por outros economistas. A segunda variante mais recente é a "teoria da organização industrial baseada na integração vertical" (Krugman, 1981a, p. 8). A primeira aplica-se melhor aos investimentos externos diretos na indústria, à primeira fase da expansão das empresas norte-americanas no exterior e ao que é chamado de investimento "integrado horizontalmente" – ou seja, a instalação de fábricas para produzir em toda parte o mesmo produto ou produtos similares. Por outro lado, a teoria mais geral da organização industrial aplica-se ao novo multinacionalismo e à importância crescente dos investimentos "verticalmente integrados", isto é, à produção em algumas fábricas que serve de insumo para outras fábricas da mesma empresa. Essa produção de componentes ou de bens intermediários ampliou-se muito com a contratação e com as *joint ventures*. Embora muitas multinacionais atuem nos dois tipos de investimento externo, ou em variações desses tipos, a distinção é importante para compreendermos a conduta empresarial e seus efeitos.[5]

Mesmo sem incluir todos os aspectos importantes do comércio e do investimento, a teoria do ciclo do produto incorpora alguns dos elementos mais importantes: o desenvolvimento e a difusão da tecnologia industrial como fatores determinantes da evolução da economia internacional, o papel cada vez mais importante das empresas multinacionais e sua integração na produção e no comércio mundiais. A teoria presta-se muito bem a explicar os investimentos externos norte-americanos na década de 1960 e o motivo por que esses investimentos geraram intensa hostilidade não só no exterior, mas também entre os trabalhadores dos Estados Unidos. Segundo esse ponto de vista, a estrutura do comércio e dos investimentos internacionais de produtos da indústria é determinada em grande parte pela emergência, pelo crescimento e pela maturação de novas indústrias e novas tecnologias. A teoria sustenta que toda tecnologia e todo produto se desenvolvem em três fases: a) a fase da introdução; b) a fase do desenvolvimento; c) a fase madura, da padronização. Durante cada uma dessas fases, tipos diferentes de economia têm uma vantagem comparativa na sua produção ou na produção dos seus componentes. A evolução da tecnologia,

[5] *Vide* em Caves (1982, cap. 1) uma análise dessa distinção.

sua difusão entre as outras economias e a correspondente mudança nas vantagens comparativas entre as economias nacionais explicam tanto os fluxos de comércio como a localização da produção internacional (S. Hirsch, 1967).

A primeira fase do ciclo do produto tende a localizar-se nos países mais avançados industrialmente, tais como a Grã-Bretanha no século XIX, os Estados Unidos no princípio do período pós-guerra e, no fim do século XX, cada vez mais o Japão. As empresas oligopolísticas desses países têm uma vantagem comparativa no desenvolvimento de novos produtos e processos industriais em razão do grande mercado interno (a demanda) e dos recursos devotados às atividades de inovação (a oferta). Durante a fase inicial, as empresas das economias mais avançadas tendem a gozar de uma posição monopolística, principalmente por causa da tecnologia que detêm.

À medida que aumenta a demanda externa pelos seus produtos, as empresas começam a exportar para outros mercados. Com o tempo, porém, o crescimento dessa demanda, a difusão da tecnologia utilizada por competidores estrangeiros potenciais e o crescimento das barreiras comerciais tornam factível e mesmo necessário produzir no exterior. Durante a segunda fase, de maturação, os processos de manufatura continuam a ser aperfeiçoados, e o *locus* da produção tende a deslocar-se para outros países industrializados. Eventualmente, na terceira fase do ciclo, a padronização do processo industrial possibilita o deslocamento da produção para os países menos desenvolvidos, especialmente para os NICs, cuja vantagem comparativa é representada pelo menor custo da mão-de-obra. Dessas plataformas de exportação o produto acabado ou os seus componentes são exportados para os mercados mundiais. Esse comércio intrafirma passou a ser uma característica importante da economia mundial contemporânea.

Embora o ciclo do produto tenha existido de alguma forma no século XIX e no princípio do século XX, desde o fim da Segunda Guerra Mundial ocorreram várias mudanças importantes na sua configuração. As taxas de inovação e difusão tecnológicas aceleraram-se dramaticamente; as atividades de pesquisa e desenvolvimento, assim como as comunicações, aumentaram tanto a importância competitiva da inovação como a sua difusão mais rápida para os competidores de todo o sistema econômico global. A produção internacional tornou-se um ingrediente importante das estratégias empresariais, à medida que as empresas oligopolísticas tendem cada vez mais a manter sua posição e o acesso aos mercados mediante investimentos externos diretos. Finalmente, a combinação de produtos e técnicas de produção altamente padronizados com a existência de mão-de-obra relativamente barata fez com que os NICs passassem a ser fontes significativas de produtos industriais e seus componentes. A conseqüente aceleração das mudanças nas vantagens comparati-

vas e na localização da produção internacional tornou o comércio internacional e o investimento externo altamente dinâmicos.[6]

Em resumo, a teoria do ciclo do produto ajuda a explicar alguns traços importantes da economia mundial contemporânea: o peso das empresas multinacionais e da competição oligopolística, o papel do desenvolvimento e da difusão da tecnologia industrial como fatores importantes do comércio e da localização global das atividades econômicas e a integração do comércio e da produção no exterior na estratégia das empresas. São desenvolvimentos que estimularam tanto os governos nacionais como os que acolhem as empresas multinacionais a usar a política industrial e outros meios para fazer com que essas poderosas instituições se ajustem ao que é percebido como o interesse nacional.

As limitações da teoria do ciclo do produto levaram a um esforço para desenvolver uma teoria das multinacionais e do investimento externo direto mais ampla e abrangente. A teoria da organização industrial com base na integração vertical combina tanto a organização industrial como a teoria da economia internacional; começa com a teoria moderna da firma e a transfere para a economia internacional. Suas idéias mais importantes, que aqui só podemos registrar muito brevemente, ajudam a explicar o novo multinacionalismo, assim como a função contemporânea das empresas multinacionais.

A abordagem da organização industrial começou com o reconhecimento de que "fazer negócios no exterior" implica outros custos para a firma além de simplesmente a exportação a partir das suas fábricas instaladas no país. Por isso, a firma precisa ter alguma "vantagem compensatória" específica, tal como o desenvolvimento da sua capacitação técnica ou gerencial ou economias de escala, que lhe permitam obter "renda de monopólio" com as operações no exterior.

> Esse capital exclusivo, desenvolvido essencialmente no mercado interno, podia ser transferido para o exterior a baixo custo, implicitamente por meio dos mercados nacionais, proporcionando a possibilidade de competir exitosamente com as firmas dos outros países (Casson, 1983, p. 38).

Essa abordagem básica, desenvolvida em primeiro lugar por Stephen Hymer e Charles Kindleberger, foi muito ampliada com elementos extraídos da teoria da organização industrial.[7]

[6] Whitman (1981, p. 12-13) discute o exemplo da indústria automobilística mundial em transformação.

[7] Caves (1982) e Casson (1983) são excelentes apresentações dessa abordagem.

A expansão e o sucesso dessa forma vertical da empresa multinacional implicam três fatores. O primeiro é a internalização ou integração vertical das várias fases do negócio, primordialmente para reduzir os custos da transação. As firmas procuravam reunir todas as facetas do processo produtivo, tais como as fontes e os preços de transferência das matérias-primas e dos produtos intermediários, dentro dos confins da própria empresa, mantendo-os sob o seu controle. O segundo é a produção e a exploração do conhecimento técnico; em conseqüência do custo crescente da pesquisa e do desenvolvimento, a firma procura apropriar os resultados dos esforços feitos nesse campo, retendo o mais longamente possível uma posição monopolística. O terceiro é a oportunidade de expandir-se no exterior viabilizada pela melhoria das comunicações e dos transportes. Os mesmos fatores que levaram ao predomínio das grandes empresas oligopolísticas nas economias nacionais estão transformando também a economia internacional, e o resultado dessa evolução é uma estrutura empresarial complexa e sofisticada.

A estratégia da multinacional integrada verticalmente consiste em distribuir as várias fases da sua produção em diferentes pontos do globo. Uma motivação básica do investimento externo direto é aproveitar os custos de produção mais baixos, os benefícios fiscais obtidos de diferentes países e, especialmente no caso das firmas norte-americanas, tarifas locais que estimulem a produção de componentes no exterior. O resultado dessa internacionalização do processo produtivo tem sido a rápida expansão do comércio intrafirma. Uma parte substancial do comércio mundial é representada pela importação e exportação de componentes e produtos intermediários, e não de produtos finais, considerados pela teoria do comércio mais convencional.

Além dos outros motivos analisados anteriormente, as empresas multinacionais tentam também instituir barreiras ao acesso por meio dos seus investimentos externos. Nas indústrias oligopolísticas, em que as economias de escala e a demanda interna são fatores importantes da competitividade internacional, a firma investe em muitos países para combater o surgimento de rivais estrangeiros. Nesse esforço, ela é muitas vezes assistida pela política industrial e de comércio do seu governo. Assim, esse elemento da estratégia global da empresa multinacional corresponde à contrapartida da tática da "preempção industrial", que examinamos no Capítulo 5.

Como acontece no comércio internacional, a transferência para o exterior, pela empresa multinacional, do sistema nacional de organização da indústria tem produzido conseqüências econômicas e políticas importantes. O fato de os investimentos externos diretos e a internacionalização da produção ocorrerem em um sistema internacional politicamente dividido, composto por Estados nacionais que competem entre si, levanta problemas políticos de peso. Abriu a

possibilidade de os Estados nacionais utilizarem e manipularem suas multinacionais para realizar objetivos de política externa. Setores importantes da organização sindical consideram o investimento externo direto como uma ameaça a seus interesses, e os países hospedeiros temem que a penetração das suas economias pelas multinacionais tenha sido prejudicial a seus próprios interesses econômicos, políticos e de outra natureza. Esses são temas que vamos examinar depois de traçar uma breve história das multinacionais na economia internacional do imediato pós-guerra.

A era das multinacionais norte-americanas

Durante muitos anos a expressão "empresa multinacional" era em grande parte um eufemismo para designar a expansão no exterior das grandes empresas oligopolísticas norte-americanas (Wilkins, 1974). De um investimento direto acumulado de só 11,8 bilhões de dólares em 1950, o valor escritural do investimento direto norte-americano no exterior cresceu, em 1984, para aproximadamente 233,4 bilhões de dólares (U. S. Department of Commerce, 1984, p. 11; Council of Economic Advisers, 1986, p. 371). Em 1981, o investimento direto norte-americano no exterior representava mais de dois quintos do total dos investimentos de todas as origens (U. S. Department of Commerce, 1984, p. 1). Antes da Segunda Guerra Mundial, a América Latina absorvia a maior parte desse investimento; depois, o Canadá, a Europa Ocidental e outras regiões industrializadas passaram a receber sua parte mais importante. O investimento na produção de matérias-primas e nas indústrias tradicionais era substancial, mas a maior parte do investimento feito no pós-guerra se dirigia para as indústrias avançadas, nas quais ele se concentrava pensadamente em setores industriais como o automobilístico, o químico e o eletrônico. O outro segmento importante desse investimento se fazia na indústria petrolífera (*idem*, p. 12), que em certo momento representava cerca de 36% do investimento direto norte-americano nos países menos desenvolvidos.

No princípio da década de 1970, os Estados Unidos se haviam tornado mais um investidor no exterior do que um exportador de produtos fabricados no país. A produção internacional pelas empresas multinacionais norte-americanas tinha superado o comércio como principal componente do intercâmbio econômico do país com o resto do mundo. A produção no exterior pelas filiais das empresas norte-americanas chegava a quase quatro vezes o valor das exportações. Além disso, uma proporção substancial das exportações norte-americanas de produtos manufaturados representava de fato transferências de um ramo de multinacional localizado nos Estados Unidos para outro situado fora do país.

Em 1969, as multinacionais norte-americanas produziam aproximadamente 140 bilhões de dólares, mais do que qualquer economia nacional, excetuada a dos Estados Unidos e a da União Soviética. Muitas das maiores empresas dos Estados Unidos tinham mais da metade do seu capital no exterior, e mais da metade dos seus rendimentos totais provinham do exterior. Esses rendimentos representavam um fator importante no balanço de pagamentos. Embora a taxa de crescimento dos investimentos externos tenha caído na década de 1980, os Estados Unidos continuavam dependendo fortemente das suas multinacionais para acessar os mercados estrangeiros e tendo em vista o rendimento produzido. Com efeito, era possível dizer que desde o fim da guerra a política comercial norte-americana seguia o ciclo do produto.

No princípio dos anos 1970, o fluxo de investimentos no exterior das multinacionais começou a mudar de modo significativo. A taxa de investimento externo pelas multinacionais norte-americanas tinha chegado a um máximo e começou a decrescer. As multinacionais européias, e depois as japonesas, começavam também a investir pesadamente e a produzir no exterior, como faziam as multinacionais de vários NICs e até mesmo de alguns países do bloco socialista. Embora os Estados Unidos continuassem a dominar esse campo, na década de 1970 e especialmente na de 1980 as multinacionais européias e japonesas se expandiram rapidamente, equilibrando o anterior predomínio norte-americano. Esses novos atores faziam um quadro misto e complexo de investimentos recíprocos das várias multinacionais na economia dos seus países de origem (Ohmae, 1985).

O modelo dos investimentos no exterior começou a mudar porque o hiato tecnológico entre os Estados Unidos e as outras economias tinha diminuído. Com a retomada do crescimento da economia européia e japonesa, o ciclo do produto passou a ser menos relevante para as firmas norte-americanas e mais importante para as estrangeiras. Subseqüentemente, a flutuação das taxas cambiais e a instabilidade das moedas tornaram-se fatores significativos a afetar o investimento direto externo. O agravamento da instabilidade política levou as multinacionais a reduzir seus investimentos em muitos países em desenvolvimento, estimulando os investimentos na economia norte-americana. No entanto, o crescimento dramático das barreiras comerciais em todo o mundo tornou-se o fator mais importante do investimento externo, tanto nas economias desenvolvidas como nas subdesenvolvidas. As empresas aprenderam a necessidade de instalar subsidiárias em um número crescente de países ou de participar de *joint ventures* e outros entendimentos com as firmas locais para penetrar nos mercados protegidos. Em conseqüência, nas últimas décadas do século XX, há em quase todos os mercados mundiais uma intensa competição entre as multinacionais de vários países.

Nesse novo contexto de insegurança econômica e política, as multinacionais japonesas começaram a expandir-se rapidamente no mercado norte-americano e, em menor escala, no europeu e em outros mercados. Tradicionalmente, as empresas japonesas tinham investido no exterior principalmente para adquirir matérias-primas ou componentes fabricados a baixo custo, que eram enviados ao Japão para processamento e incorporação nos produtos finais, colocados então no mercado mundial. Conforme a avaliação de um especialista japonês, enquanto os investimentos diretos feitos pelos Estados Unidos eram "contrários ao comércio", deslocando exportações dos Estados Unidos, os japoneses seguiam uma estratégia "favorável ao comércio". Nas palavras de Kiyoshi Kojima, as empresas japonesas mantinham a fase de "alto acréscimo de valor" da produção industrial na própria economia japonesa (Kojima, 1978).

Embora essa estratégia "favorável ao comércio" tenha sido mantida até o último quartel do século XX, o aumento das barreiras contra as mercadorias japonesas nos Estados Unidos, no Mercado Comum Europeu e em outras regiões fez com que as empresas japonesas preferissem investir e produzir mais fora do seu país. Com efeito, mediante a imposição ao Japão de restrições voluntárias à exportação, das ameaças da exigência de um mínimo de "conteúdo local" nos produtos e das pressões para elevar as barreiras comerciais, os parceiros econômicos do Japão forçaram as empresas japonesas a transformarem-se em multinacionais. Nos anos 1980, a valorização do iene acelerou essa tendência, e a conseqüente "multinacionalização" da indústria japonesa tornou-se um dos aspectos mais notáveis da economia política internacional.

Podemos fazer várias generalizações a respeito da situação das multinacionais nos últimos anos do século XX. Elas tendem a ser empresas oligopolísticas norte-americanas e, em grau menor, européias. Mas as empresas japonesas e de alguns NICs, como a Coréia do Sul (cujo acesso aos mercados externos é limitado por muitos entraves), aproximam-se cada vez mais desses gigantes e em alguns casos chegam a ultrapassá-los. As multinacionais são quase sempre empresas oligopolísticas localizadas em setores econômicos nos quais podem aproveitar as vantagens das economias de escala, os baixos custos do transporte ou da sua superioridade no campo da pesquisa e no do desenvolvimento de produtos. Funcionam mais efetivamente nos países da OCDE, em razão da existência de mercados relativamente padronizados e de barreiras ao comércio e ao investimento externo relativamente baixas. Com exceção da fabricação de componentes, elas são encontradas com menos freqüência no bloco oriental e nos países menos desenvolvidos. Sua importância está crescendo por causa da sua presença nas indústrias de alta tecnologia mais sensíveis e de importância estratégica especial (Whitman, 1977, p. 38).

O país de origem

A maior parte dos estudos sobre o tema altamente controvertido das relações entre as empresas multinacionais e o governo do seu país de origem recai em uma das três posições fundamentais sobre os vínculos entre a economia e a política: a posição liberal ou ortodoxa, a marxista ou radical, e a nacionalista ou neomercantilista (Gilpin, 1975, cap. 6). Cada uma delas propõe uma interpretação distinta das relações entre as multinacionais e seus governos. Como as multinacionais norte-americanas têm sido os maiores investidores externos, e mais do que qualquer outro país os Estados Unidos têm seguido uma estratégia de produção em outros países, daremos ênfase à relação das multinacionais norte-americanas com os Estados Unidos da América. Mas nossa argumentação se aplicará igualmente à situação análoga das empresas de outra origem.

Embora os interesses das empresas norte-americanas e os objetivos da política externa dos Estados Unidos tenham colidido em muitas ocasiões, tende a haver uma complementariedade de interesses. Em geral, os líderes políticos e empresariais dos Estados Unidos acreditam que a expansão das empresas norte-americanas em outros países serve a interesses nacionais importantes. A política seguida por Washington tem estimulado a expansão empresarial no exterior e tende a protegê-la (Sigmund, 1980). Em muitas áreas nota-se essa combinação de interesses.

Até a década de 1970, as empresas multinacionais dos Estados Unidos controlavam, de modo geral, o acesso do mundo não-comunista às matérias-primas, especialmente o petróleo, o que representava uma garantia de fornecimento e a preferência pelos clientes norte-americanos em tempos de crise (Krasner, 1978). Esse controle era exercido também para restringir os aumentos de preço durante períodos difíceis como os das guerras da Coréia e do Vietnã e, ocasionalmente era usado como uma alavanca política.[8] Depois de instituída a Comissão da Política sobre Matérias-Primas, conhecida como Comissão Paley, depois do início da guerra da Coréia, os Estados Unidos atribuíram uma alta prioridade e livre acesso às fontes estrangeiras de matérias-primas, acesso conseguido mediante a propriedade e o controle desses recursos por multinacionais norte-americanas. Embora o controle empresarial norte-americano do acesso às matérias-primas de modo geral tenha diminuído muito na década de 1980, a presença norte-americana nos mercados de produtos básicos continua a contar com alta prioridade; note-se, aliás, que outras potências

[8] Além disso, antes de 1973 os Estados Unidos utilizavam como arma política sua posição quase monopolística com relação ao petróleo. O melhor exemplo foi a crise de Suez, de 1956: a ameaça de Washington de cortar o suprimento de petróleo à Inglaterra e à França foi um fator importante para obrigá-los a recuar da sua invasão.

econômicas têm procurado também pôr um pé nesses mercados por meio das suas empresas multinacionais.[9]

Além disso, os líderes políticos norte-americanos têm acreditado que o interesse do país é assistido também pela expansão no exterior das empresas norte-americanas industriais e de serviços. O investimento direto externo é considerado um instrumento importante, pelo qual os Estados Unidos poderiam manter sua posição relativa nos mercados mundiais. Atribui-se à expansão das empresas multinacionais no exterior uma contribuição no sentido de manter a posição dominante dos Estados Unidos em outras economias em expansão, como as da Europa Ocidental e do Japão. Acredita-se que essa expansão tem como resultado mais exportações diretas dos Estados Unidos, não menos. E a fabricação nos países em desenvolvimento de produtos ou componentes de mão-de-obra intensiva permite às empresas norte-americanas competir com outros produtores de custo baixo. Embora essa estratégia signifique a exportação de capital e tecnologia, o verdadeiro centro do poder empresarial – as finanças, a pesquisa e desenvolvimento e o controle gerencial – permanece nos Estados Unidos. As multinacionais de outros países têm também expandido sua produção em economias estrangeiras para manter ou aumentar sua participação no mercado mundial.

As multinacionais norte-americanas têm sido vistas também como favoráveis aos interesses do balanço de pagamentos do país. O governo de Washington só percebeu isso no fim dos anos 1960, quando o balanço de comércio e de pagamentos começou a deteriorar rapidamente. As multinacionais foram reconhecidas como produtoras de divisas (divisas necessárias para importar mercadorias e também para manter a posição militar e política dos Estados Unidos no cenário mundial) e, portanto, como um fator importante para a economia do país e sua influência global. Embora os ganhos repatriados por essas multinacionais nunca tenham alcançado o nível previsto antes da nacionalização de muitos investimentos em petróleo e outros recursos, nos anos 1970, eles representam uma parte substancial da posição norte-americana no balanço de pagamentos.

As multinacionais têm sido consideradas igualmente um instrumento do desenvolvimento econômico global e um mecanismo para a difusão da ideologia do sistema de livre iniciativa. Começando com o Plano Marshall, muitos observadores têm visto a multinacional como uma forma de fortalecer as economias estrangeiras e, portanto, de conter a expansão do comunismo, ao demonstrar uma alternativa ao modelo comunista ou ao socialista, por meio da exportação da tecnologia, do capital e da experiência empresarial norte-americanos.

[9] Vernon (1983, caps. 2, 3) examina muito bem essas questões.

O programa do presidente Reagan para os países menos desenvolvidos, anunciado em 15 de outubro de 1981, tinha como um elemento essencial o papel atribuído às multinacionais. O compromisso com a empresa multinacional como veículo para difundir o sistema da livre iniciativa está refletido na posição norte-americana a respeito de quase todos os temas da economia internacional, desde o futuro do Banco Mundial à solução do problema da dívida global. Tem-se preferido recorrer ao investimento privado em lugar das organizações internacionais ou à tomada de empréstimos pelos governos estrangeiros, nos mercados de capital, como um meio para desenvolver os países menos desenvolvidos e integrá-los na economia de mercado mundial.

As empresas multinacionais norte-americanas têm sido consideradas também como um instrumento diplomático, na maioria dos casos para desagrado dos seus dirigentes. O governo de Washington tem procurado manipular ou controlar as atividades dessas empresas para induzir ou forçar outros governos a seguir a sua orientação. Assim, por exemplo, um ingrediente importante na política do secretário de Estado Henry Kissinger de distensão com a União Soviética foi a promessa feita a Moscou de aumentar o comércio, os investimentos e a exportação de tecnologia. Kissinger esperava modificar a conduta soviética e criar uma rede de interdependência entre a Rússia e o mundo exterior. O presidente Reagan, por outro lado, no caso do oleoduto da URSS para a Europa Ocidental, tentou usar a negativa de fornecer tecnologia norte-americana à União Soviética como arma econômica e instrumento de coerção política. Há muitos outros exemplos de tentativas feitas pelos Estados Unidos e por outros governos de recrutar as multinacionais para apoio da sua política externa.

Embora a importância do papel desempenhado pelas empresas multinacionais na estratégia geral norte-americana política e econômica não tenha paralelo, outras nações cada vez mais consideram suas multinacionais como instrumentos da política nacional. As multinacionais européias e japonesas já foram utilizadas pelos respectivos governos para garantir suas fontes de matérias-primas. Por exemplo: à medida que se reduzia a influência das empresas petrolíferas norte-americanas, as multinacionais do Japão e de outros países procuraram tomar o seu lugar (Vernon, 1983, cap. 5).

O amadurecimento e o aumento do poder econômico de outras economias levaram-nas a seguir, em diferentes graus, o exemplo norte-americano de contar com as suas multinacionais para alcançar os objetivos nacionais (Spindler, 1984). Com o aumento das barreiras comerciais, por exemplo, os governos encorajam essas empresas a investir no exterior para ajudar a manter a participação nacional no mercado mundial. Para desagrado do governo Reagan, os governos da Alemanha Ocidental e de outros países europeus têm considerado suas multinacionais como uma forma de desenvolver laços econômicos com o

bloco soviético, em parte para garantir um bom relacionamento político com esses países.

Nos Estados Unidos, a estreita identificação dos interesses empresariais com os objetivos nacionais começou a desfazer-se depois da crise energética de 1973. Durante muito tempo o movimento sindical organizado e alguns críticos acadêmicos demonstravam preocupação com as implicações dos investimentos externos para o nível interno de emprego, a distribuição da renda nacional e a posição competitiva da economia norte-americana. Preocupação que se generalizou durante a guerra entre Israel e os países árabes, em outubro de 1973, quando as empresas petrolíferas norte-americanas eram acusadas de ajudar o embargo do fornecimento de petróleo aos países ocidentais. Subseqüentemente, com o declínio relativo da indústria dos Estados Unidos e o princípio de uma série de déficits comerciais maciços, acompanhados pela elevação do desemprego e por dificuldades crônicas no balanço de pagamentos, difundiu-se a crença de que as multinacionais exportavam empregos e reduziam as exportações. Alguns críticos argumentavam que essas empresas deveriam ser forçadas a investir na economia norte-americana, limitando-se seriamente a transferência de tecnologia aos países competidores.

Embora um forte apoio aos investimentos externos diretos continuasse até os anos 1980, o sentimento político norte-americano a esse respeito tornou-se menos claro. Durante as primeiras décadas do período pós-guerra, o modelo econômico desenvolvido pelos Estados Unidos e seus principais parceiros econômicos previa o acesso norte-americano aos mercados mundiais mediante a produção em outros países, enquanto outras economias exportavam para os Estados Unidos produtos fabricados localmente. À medida que diminuía o peso relativo da economia norte-americana, o governo de Washington tentava reverter esse relacionamento, aumentando as exportações de produtos fabricados no país e estimulando os investimentos diretos na sua economia por parte das empresas estrangeiras. Foi mantido, porém, o compromisso básico de favorecer o investimento direto no exterior pelas empresas norte-americanas.

Nos anos 1980, a reversão de sentido dos fluxos de investimento e o aumento das inversões estrangeiras em território norte-americano foram indubitavelmente um fator importante no declínio da intensa hostilidade com relação aos investimentos no exterior, exemplificada, por exemplo, na lei Burke-Hartke de meados dos anos 1970 (Calder, 1985, p. 603). Não obstante, na década de 1980, a opinião pública norte-americana tornara-se mais crítica quanto às empresas multinacionais e aos investimentos no exterior. A despeito do aumento dos investimentos estrangeiros na economia do país, muitos americanos se preocupavam com os investimentos diretos feitos em outros países por parte de firmas nacionais, que podiam estar contribuindo para a desindustrialização da

sua economia. À medida que crescia o déficit comercial, nos anos 1980, aumentava o temor de que a economia norte-americana passasse a ser uma simples montadora de componentes fabricados no exterior pelas multinacionais.

Apesar dos volumes escritos sobre essa controvérsia, o debate entre os defensores e os críticos das multinacionais continua inconcluso. Por exemplo, pode-se muito bem perguntar se uma empresa faria o mesmo investimento na economia norte-americana, se não o tivesse feito no exterior, ou se preferiria abster-se de investir. É impossível ter certeza do que aconteceria se as empresas norte-americanas fossem proibidas de investir no exterior. Como observou Raymond Vernon, a avaliação da hipótese de que o investimento externo desloca ou suplementa os investimentos na economia nacional baseia-se em um conjunto de premissas essencialmente improváveis (Vernon, 1971, p. 157). Não obstante, é importante reconhecer que as percepções estão mudando nos Estados Unidos e que a política norte-americana com relação às multinacionais se tornou mais circunspecta.

O país hospedeiro

Quando um grupo de estudantes pediu a um economista liberal sua opinião sobre as multinacionais, ele respondeu: "A empresa multinacional não existe". Com isso queria dizer que todas as empresas respondem da mesma forma a um conjunto de preços e outros sinais, independentemente da sua nacionalidade ou da sua natureza multinacional. A propriedade nacional dos meios de produção é uma questão que não entra no modelo liberal do comportamento econômico. Como afirmou o mesmo economista, em outra oportunidade, a função do carteiro é entregar cartas, qualquer que seja a cor do seu uniforme.

No entanto, o ponto de vista dos países que hospedam multinacionais de origem estrangeira pode ser muito diferente. Na década de 1960, Charles de Gaulle denunciou, como presidente da República francesa, a onda de penetração econômica norte-americana na Europa Ocidental. O popular escritor francês Jean-Jacques Servan-Schreiber conclamou os europeus a enfrentar o "desafio americano" (Servan-Schreiber, 1968). Nos anos 1980, críticas desse tipo dentro dos países desenvolvidos haviam silenciado, diminuíra a expansão das empresas norte-americanas no exterior e uma onda de inversões européias e japonesas na economia norte-americana começara a produzir um cruzamento de investimentos diretos entre as economias avançadas. Entre 1977 e 1984, o investimento estrangeiro direto nos Estados Unidos cresceu de 34,6 bilhões de dólares para 159,6 bilhões de dólares (Council of Economic Advisers, 1986, p. 371). Com efeito, surgiu a preocupação com a aceleração dos investimentos

japoneses nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, especialmente nos setores de maior crescimento, como os de alta tecnologia.

O choque entre as multinacionais e os países hospedeiros tem sido mais intenso nas economias menos desenvolvidas. Críticos individuais e autoridades têm vociferado acusações contra a conduta das empresas internacionais e suas alegadas conseqüências negativas para o bem-estar econômico e o desenvolvimento dos países hospedeiros – alegação que vamos agora avaliar.

Os investimentos pelas empresas dos países industrializados nas economias menos desenvolvidas é tão antigo quanto as atividades da Companhia das Índias Orientais e outras empresas de mercadores aventureiros. No mundo moderno houve três fases desse tipo de inversão. No período do "colonialismo antigo", nos séculos XVII e XVIII, empresas espanholas, holandesas e inglesas exploraram minas e plantações no Novo Mundo e em partes da Ásia, atividades que na maioria dos casos eram predatórias das populações nativas, extraindo minérios e outras riquezas. Durante a segunda onda do "novo imperialismo", no fim do século XIX, a África, o Sudeste da Ásia e outras áreas foram dominadas por vários sistemas imperiais, e, embora a exploração não tivesse cessado, os investimentos feitos pelos europeus em portos, em estradas de ferro e na urbanização criaram uma infra-estrutura que ainda hoje é importante para muitos desses países subdesenvolvidos.

A terceira fase começou na década de 1960, quando as sociedades menos desenvolvidas adotaram estratégias de substituição das importações como o caminho mais rápido para a sua industrialização. Mediante barreiras tarifárias, estímulos tributários e outras políticas, esses países encorajaram as multinacionais dos Estados Unidos e de outras nações desenvolvidas a criar subsidiárias de produção dentro do seu território. Ao mesmo tempo, as multinacionais instalaram fábricas em alguns NICs destinadas a produzir componentes e servir como plataforma de exportação para os mercados dos países industrializados. No entanto, o próprio sucesso dessas políticas provocou novas controvérsias sobre o papel das multinacionais nos países menos desenvolvidos, estimulando demandas da sua regulamentação internacional – elementos fundamentais da luta do mundo subdesenvolvido pela instalação de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Com a descolonização política, a nacionalização e o maior controle local da economia, na segunda metade do século XX, diminuiu a importância dos investimentos estrangeiros na produção de produtos básicos nas economias menos desenvolvidas.

As acusações levantadas contra as multinacionais pelos governos locais e pelos críticos radicais recaem em várias categorias. O argumento econômico é o seguinte: os investimentos diretos estrangeiros distorcem a economia e a natureza do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos. Ale-

ga-se que esse desenvolvimento associado ou "dependente" tem várias conseqüências deletérias (Evans, 1979). As multinacionais são acusadas de criar uma economia de pequenas firmas pouco eficientes, incapazes de promover o crescimento global. As subsidiárias locais existem apenas como apêndices da empresa metropolitana, simples enclaves na economia do país hospedeiro, e não como motores de crescimento auto-sustentado. As multinacionais são acusadas também de introduzir tipos de tecnologia inadequados, os quais prejudicam o desenvolvimento tecnológico nacional, e de utilizar técnicas produtivas intensivas de capital, as quais provocam o desemprego e impedem o surgimento de tecnologias nacionais. Outra crítica é que as multinacionais mantêm o controle sobre a tecnologia mais avançada e não a transferem aos países menos desenvolvidos a preços razoáveis. Além disso, muitos afirmam que o investimento direto estrangeiro agrava a má distribuição da renda dos países menos desenvolvidos e reduz o capital disponível para o desenvolvimento mediante a repatriação dos seus lucros e suas condições de acesso ao financiamento local, impedindo, assim, o crescimento do empresariado local (Vaitsos, 1974).

Outros críticos argumentam que os investimentos diretos estrangeiros têm tido efeitos políticos negativos nos países menos desenvolvidos. Alegam, por exemplo, que, como as multinacionais exigem um governo hospedeiro estável, simpático ao capitalismo, o desenvolvimento dependente estimula os regimes autoritários e a criação de alianças entre o capitalismo internacional e as elites nacionais reacionárias. Essas alianças predatórias são sustentadas pela intervenção do governo de origem das multinacionais nos assuntos internos dos países menos desenvolvidos. Desse modo, o investimento estrangeiro tenderia a tornar o país recipiente politicamente dependente da metrópole econômica.

Alega-se também que há efeitos negativos do investimento direto estrangeiro sobre a higidez cultural e social do país recipiente. A presença dominante das empresas estrangeiras caracteriza-se por uma forma de imperialismo cultural, uma "coca-colalização" da sociedade, pela qual o país subdesenvolvido perde controle sobre a sua própria cultura e sobre o seu desenvolvimento cultural. Vê-se a empresa estrangeira como um fator de perturbação dos valores tradicionais, a introduzir pela sua publicidade e pelas práticas comerciais novos valores e gostos inadequados ao país recipiente. Para alguns observadores, esses valores estrangeiros podem ser não só ruins em si mesmos, mas também prejudiciais ao crescimento do país, porque criam demandas por bens que não atendem às necessidades genuínas da massa.

É preciso reconhecer que essas acusações têm um certo fundamento. O investimento estrangeiro direto feito pelas multinacionais nos países menos desenvolvidos "pode ter e tem tido" conseqüências infelizes para o desenvolvimento econômico, político e social dos países menos desenvolvidos. O desastre

em 1985 de Bhopal, na Índia, e a alegada negligência da Union Carbide poderiam ser citados como um exemplo. Certamente não é difícil encontrar numerosos casos de má conduta empresarial, mas esta não é a questão mais importante. Os críticos afirmam que as empresas multinacionais e o investimento direto estrangeiro pela sua natureza prejudicam "sistematicamente" a sociedade recipiente. Argumentam que as relações entre as empresas estrangeiras e os governos hospedeiros são necessariamente prejudiciais para estes últimos. Essa acusação genérica é lançada não só contra algumas empresas em particular, como também contra as multinacionais como uma instituição.

A evidência disponível não corrobora uma acusação extrema como essa. De modo geral, a história das multinacionais nos países em desenvolvimento é positiva. Na verdade, a sua presença é exagerada igualmente – para o bem ou para o mal – pelos seus defensores e opositores. Muitos exemplos do que se percebe como efeito negativo dos investimentos estrangeiros são na verdade ou o resultado das políticas dos próprios países subdesenvolvidos ou uma parte integral do processo de desenvolvimento – avaliação que pode apoiar-se em algumas das acusações específicas levantadas contra as multinacionais.[10]

É verdade que as empresas multinacionais muitas vezes criaram subsidiárias ineficientes nos países menos desenvolvidos, mas isso pode ser (e em geral tem sido) o resultado da pequena escala do mercado local da maioria desses países. Como parte da sua estratégia de industrialização baseada na substituição de importações e em tarifas elevadas, os países menos desenvolvidos estimularam as multinacionais a investir nesses mercados protegidos, em que é difícil realizar economias de escala e, portanto, os custos são necessariamente elevados. Essa prática pode ou não ter levado a um tipo de "economia de enclave", com a criação de subsidiárias que fabricam componentes. Nos NICs asiáticos, os efeitos benéficos desse tipo de investimento parecem ter contaminado o resto da economia, participando assim de um processo de rápida industrialização. No México, porém, e em alguns outros países, não aconteceu o mesmo. Portanto, os efeitos favoráveis ou desfavoráveis são primordialmente uma função das políticas seguidas pelo governo local.

Quando consideramos a crítica à transferência de tecnologias pouco apropriadas, é preciso notar que os países menos desenvolvidos querem receber as tecnologias mais avançadas e que sejam também intensivas em trabalho (as chamadas tecnologias apropriadas) para maximizar o emprego. Ora, esses dois objetivos muitas vezes entram em conflito, embora os NICs que receberam as tecnologias mais avançadas, como Formosa e Cingapura, sofram de um de-

[10] *Vide* em Dunning (1981, cap. 13) uma apresentação desses temas.

semprego relativamente baixo, em razão do bom rendimento do conjunto da sua economia. Além disso, a transferência de tecnologia intensiva de capital pelas multinacionais é benéfica, dada a escassez de capital nas economias menos desenvolvidas. Além disso, as multinacionais têm pouco estímulo para desenvolver tecnologias mais apropriadas que fossem mais competitivas nos mercados mundiais, porque seu investimento é feito em um mercado protegido contra a competição internacional. Na verdade, a questão da transferência de tecnologia é principalmente um problema de conflito econômico entre as empresas e os governos hospedeiros, ou seja, o problema de determinar o preço a que se fará a transferência de tecnologia.

Quando examinamos a alegação de que o investimento direto estrangeiro causa má distribuição da riqueza na economia hospedeira, precisamos levar em conta que por si mesmo o crescimento econômico tende a criar disparidades de riqueza (R. Frank e Freeman, 1978). Como Simon Kuznets tem argumentado, o crescimento econômico rápido parece causar uma curva de desigualdade em forma de U, que aumenta e depois diminui (Ruggie, 1983a, p. 5). Como as multinacionais investem com muita freqüência em economias de rápido crescimento, é difícil separar o seu impacto dos efeitos do próprio processo de desenvolvimento. Embora as multinacionais de modo geral paguem melhores salários do que as firmas locais, e possam portanto ser inflacionárias, há pouca evidência que sustente a afirmativa de que há um vínculo causal entre a distribuição de renda no país e os investimentos diretos estrangeiros (Russett, 1983). Pelo contrário, alguns países com forte investimento estrangeiro, como Formosa e Coréia do Sul, têm uma distribuição da renda mais equitativa do que a dos países menos desenvolvidos que restringiram as inversões estrangeiras (*Far Eastern Economic Review*, 23 de fevereiro de 1984, p. 63). Como Atul Kohli e seus colegas têm demonstrado em suas pesquisas, os principais determinantes da distribuição da renda, pelo menos no curto prazo, são as políticas seguidas pelos governos dos próprios países menos desenvolvidos (Kohli *et al.*, 1984).

Saber se o investimento externo direto prejudica ou não o crescimento da indústria local depende da questão fundamental proposta por Vernon, anteriormente: esse investimento desloca ou suplementa as inversões locais? As multinacionais praticam o investimento de preempção, portanto há uma base para acreditar que poderiam expulsar as indústrias existentes. Contudo, elas trazem também novo capital, além de tecnologia produtiva, e geralmente proporcionam um estímulo à economia. À luz dessas tendências conflitivas, não podemos dar uma resposta genérica e conclusiva à pergunta feita. No entanto, no caso de quase todos os NICs, o investimento estrangeiro parece complementar o nacional.

A validade do argumento de que o investimento direto estrangeiro tem efeitos políticos adversos é igualmente ambígua, especialmente em razão do fato de muitos governos dos países subdesenvolvidos serem autoritários. É certamente verdade que as empresas multinacionais desejam governos estáveis, e não há dúvida de que apóiam os governos conservadores. Podemos citar alguns exemplos notórios de interferência política nos assuntos internos de países em desenvolvimento, tanto pelas multinacionais como pelos seus Estados de origem. O papel exercido pela ITT e pela CIA na derrubada do presidente Salvador Allende, do Chile, é um caso ilustrativo.[11] O que as multinacionais mais prezam, contudo, é a estabilidade política e não uma forma específica de governo. Por isso encontramos no mundo em desenvolvimento alianças de conveniência entre multinacionais e governos locais de diferentes matizes. Na Angola socialista, por exemplo, temos uma situação paradoxal: tropas comunistas cubanas já protegeram as instalações petrolíferas da Gulf Oil Company capitalista, ameaçada pelos *freedom fighters* apoiados pelo governo norte-americano.

A acusação de imperialismo cultural também pode ser sustentada parcialmente. Não há dúvida de que há exemplos de empresas internacionais com um impacto prejudicial em uma sociedade determinada (na opinião da maioria dos observadores neutros), por meio da promoção do consumo de certos produtos. No entanto, uma vez mais é preciso reconhecer que o próprio processo de desenvolvimento destrói os valores tradicionais, porque implica necessariamente a criação de novos gostos e desejos inusitados. Afinal, é isso que constitui o desenvolvimento. Além do que, embora as multinacionais possam promover a demanda de bens considerados impróprios, os padrões de consumo dos países desenvolvidos exercem por si mesmos um efeito de demonstração sobre as elites e as massas de todo o mundo, em razão da rapidez e da facilidade das comunicações. Poucos países em desenvolvimento, incluindo-se os socialistas, têm a disciplina social ou um Estado suficientemente forte para resistir à atração dos *jeans*, dos Mercedes e dos rádios transistores, recebam ou não investimentos externos diretos.

Quaisquer que sejam os méritos intrínsecos dessas críticas ao investimento estrangeiro direto, a verdade é que nas décadas de 1970 e 1980 alguns países em desenvolvimento se beneficiaram consideravelmente das

[11] Embora a motivação das ações da ITT contra Allende fosse primordialmente a proteção dos seus investimentos, o governo norte-americano era motivado principalmente por considerações de segurança. O maior problema do governo Nixon era a sua visão da crescente presença soviética na América Latina, não o desejo de salvaguardar interesses empresariais norte-americanos. Na época de Allende, os maiores investimentos dos Estados Unidos no Chile já tinham sido nacionalizados (Moran, 1974).

multinacionais e dos seus governos de origem. Nos anos 1970, o equilíbrio de poder na indústria do petróleo, e em menor escala em outras indústrias extrativas, transferiu-se decisivamente para as nações hospedeiras. Nos setores da indústria, e mesmo no de alta tecnologia, alguns países em desenvolvimento seguiram com êxito políticas destinadas a aumentar suas vantagens com os investimentos estrangeiros. As imposições por esses países de exigências de rendimento aos investidores mudaram os "termos de investimento" em favor dos países recipientes. Essas mudanças incluem mais *joint ventures* e maior participação local, transferências de tecnologia mais amplas, exportação dos produtos fabricados localmente, maior conteúdo local nos produtos acabados, restrições sobre a repatriação dos lucros, etc. A despeito dos ganhos significativos obtidos por um certo número de países menos desenvolvidos, como um grupo eles não ganharam, nem conseguiram impor, normas internacionais que mudassem os termos de investimento em seu favor. Quaisquer que sejam os termos específicos da relação entre os países em desenvolvimento emergentes e as empresas multinacionais, eles continuam a ser estabelecidos por meio de negociações bilaterais entre as empresas e os governos hospedeiros, refletindo o poder relativo e a capacidade de negociação dos atores envolvidos (Reisinger, 1981).

A combinação das pressões políticas exercidas pelos países em desenvolvimento e as mudanças globais ocorridas na localização das indústrias fizeram com que alguns países em desenvolvimento se beneficiassem enormemente dos investimentos estrangeiros diretos. Fosse para satisfazer as exigências políticas dos governos hospedeiros, para ganhar acesso a mercados em expansão ou para criar plataformas de exportação, as multinacionais norte-americanas e de outros países transferiram tecnologias avançadas para a Índia, a Coréia do Sul, etc., o que representou uma contribuição significativa para o seu desenvolvimento tecnológico (Grieco, 1982). Em muitos casos, as empresas individuais e os países hospedeiros tornaram-se sócios – querendo ou não –, passando a competir com outras empresas e outros governos por uma fatia do mercado mundial. Esse tipo de cooperação ou de aliança econômica passou a ser um aspecto importante do deslocamento global das vantagens comparativas para muitos produtos dos países em desenvolvimento e também para o regime de comércio que discutimos antes.

Por tudo isso, o impacto das multinacionais sobre o desenvolvimento econômico não é nem tão positivo, nem tão negativo como sugerem os liberais ou seus críticos. O investimento direto estrangeiro pode ajudar ou prejudicar, mas os principais fatores desse desenvolvimento estão com os próprios países interessados. De modo geral, como até mesmo alguns marxistas concluíram, o efeito das multinacionais tem sido geralmente benéfico (Warren, 1973). A questão

essencial tem a ver com o relacionamento entre as multinacionais e os países hospedeiros, nos termos estabelecidos do investimento. A divisão das vantagens desse investimento necessariamente opõe as multinacionais aos governos. Por maior que seja a legitimidade das suas preocupações, poucos países rejeitaram os investimentos estrangeiros na sua indústria, ou expulsaram as empresas industriais que neles se fixaram.

O novo multinacionalismo

Observadores com diferentes perspectivas têm errado nas suas previsões sobre o futuro das empresas multinacionais. Nem essas empresas substituíram o Estado nacional nem repetiram o caminho seguido pela Companhia das Índias Ocidentais.[12] Tanto os Estados como as empresas demonstraram versatilidade e capacidade de usar uma variedade de recursos no seu tratamento recíproco. Falharam os esforços das Nações Unidas, da OCDE e das organizações regionais para impor um código internacional de conduta às empresas, como não tiveram êxito os esforços norte-americanos para implementar normas restringindo a conduta dos governos hospedeiros (Krasner, 1985, cap. 7). O regime dos investimentos internacionais está sendo moldado por negociações entre empresas individuais, governos de origem e governos hospedeiros, e não em conformidade com regulamentos universais ou mediante a concessão de completa liberdade à atividade empresarial. O resultado dessa interação é uma estrutura complexa e contraditória de relações entre empresas e governos que, a menos que haja uma catástrofe mundial, poderiam durar indefinidamente, projetando-se para um futuro que será necessariamente diferente do passado em vários aspectos de importância crítica.

Em primeiro lugar, o mais importante: parece ter havido uma redução na taxa de crescimento do nível agregado dos investimentos estrangeiros diretos, em razão das menores taxas de desenvolvimento econômico e do aumento das incertezas políticas em todo o mundo. Simultaneamente, a competição entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos pelo capital e pela tecnologia inten-

[12] Preciso confessar que em meus trabalhos anteriores fui excessivamente pessimista com respeito à possibilidade de as multinacionais norte-americanas se ajustarem às mudanças na situação mundial. A redução dos investimentos no exterior e o aumento do investimento direto estrangeiro nos Estados Unidos superaram em boa parte minha preocupação anterior. Entretanto, as multinacionais precisam agora funcionar em um ambiente político muito restrito, e a natureza das suas operações mudou de forma importante com o surgimento do que venho chamando de "novo multinacionalismo".

sificou-se. Atingidos pelo desemprego (a grande exceção era o Japão), os países desenvolvidos competiam entre si mais vigorosamente para atrair investimentos. Na década de 1980, os países em desenvolvimento abriram mais as suas portas para as multinacionais em virtude dos efeitos da recessão mundial, da experiência da crise global da dívida externa e da menor disponibilidade de outras formas de capital, ou dos meios de aquisição da tecnologia (*The Economist*, 19 de fevereiro de 1983, p. 86-87). Embora o acirramento da competição entre as multinacionais e a melhoria da situação econômica de muitos países em desenvolvimento tenham fortalecido a posição de barganha de alguns deles, os investimentos inclinaram-se mais para os países desenvolvidos. Como já observamos, é significativo o fato de os Estados Unidos não só terem continuado a ser o maior país de origem das multinacionais mas também o maior país hospedeiro.

Os países menos desenvolvidos diferenciaram-se cada vez mais na sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros. A crescente instabilidade política e econômica modificou o ambiente empresarial, o que obrigou as multinacionais a diversificar seus investimentos, especialmente nas economias industrializadas (Whitman, 1981, p. 14). A revolução iraniana, o número crescente de governos socialistas e os confiscos de bens de algumas empresas fizeram com que estas tivessem menos confiança em assumir compromissos de longo prazo no mundo subdesenvolvido. Esse investimento tende a se concentrar em poucos países: Coréia do Sul, México, Formosa, Filipinas, Cingapura, Hong Kong e Brasil – países cujas economias enfatizam o crescimento baseado nas exportações, possuem numerosa força de trabalho barata e qualificada ou têm mercados internos grandes e expansivos. São investimentos principalmente na indústria e nos serviços, para servir a mercados estrangeiros ou locais, e não às atividades extrativas do passado. A relutância cada vez maior dos banqueiros em fazer empréstimos para os países subdesenvolvidos com dívidas acumuladas levou a uma maior competição entre esses países, na busca pelos investimentos diretos. Essas tendências acentuaram a estrutura de desenvolvimento desigual dos países subdesenvolvidos e fizeram com que os países marginalizados apresentassem a acusação paradoxal de que a recusa das multinacionais em investir nas suas economias seria uma nova forma de imperialismo capitalista.

Dentro desse quadro geral, podemos discernir certas tendências interligadas: 1) a importância crescente dos investimentos diretos estrangeiros "verticais", e não "horizontais"; 2) a expansão das alianças entre firmas, cruzando fronteiras nacionais; e 3) a crescente importância da produção *off-shore* e o fornecimento de componentes e produtos intermediários fabricados em outros países. As empresas multinacionais foram estimuladas a diversificar sua

produção de componentes e produtos entre os NICs, já que barreiras tarifárias tinham sido erguidas dentro dos países avançados. Em conjunto, esses desenvolvimentos, que ganharam importância no fim dos anos 1970, estão transformando o regime internacional de comércio e investimento (Strange, 1985c).

Conforme já observamos, o investimento horizontal envolve a replicação, no exterior, de certos aspectos das operações internas de uma firma, enquanto o investimento vertical se dá quando a empresa investe no exterior em atividades que fornecem insumos para o processo produtivo realizado no país de origem, ou utilizam a produção de fábricas locais. Isto é, quando vertical, o investimento estrangeiro direto leva à fragmentação do processo produtivo, com a distribuição por todo o mundo dos vários estágios da produção dos componentes, até a sua montagem final. Essa fragmentação tem por objetivo conseguir economias de escala, aproveitar diferenciais de custo e explorar políticas governamentais favoráveis, tais como códigos alfandegários que permitem receber, sem pagar tarifas, produtos semi-acabados ou produtos montados no exterior com componentes produzidos localmente. O desenvolvimento e a crescente especialização das filiais levaram ao crescimento espetacular do comércio intrafirma ou administrado pelas multinacionais. Segundo uma avaliação, essa forma de comércio representa aproximadamente 60% das importações norte-americanas (Ruggie, 1983b, p. 475).

A transição de subsidiárias mantidas no exterior para *joint ventures* e outras modalidades de alianças entre empresas foi acelerada por uma série de fatores políticos, econômicos e tecnológicos: 1) o acesso a um mercado exige com freqüência um sócio nacional; 2) o ritmo rápido e o custo da tecnologia requerem que até mesmo grandes empresas dispersem seus riscos; 3) é preciso dispor de muito capital para operar globalmente e em todos os grandes mercados; 4) para as firmas norte-americanas, a perda da liderança tecnológica em muitos campos; e 5) para as firmas japonesas, a necessidade de evitar o protecionismo. Assim, por exemplo, a General Motors teria aproximadamente trinta alianças com outras empresas (*The New York Times*, 6 de agosto de 1986, p. D2).

A racionalização global da produção internacional atribuiu importância crescente às alianças entre as multinacionais e os supridores estrangeiros de produtos e componentes. No centro de muitos desses arranjos, se não da maioria deles, estão os fornecedores japoneses das indústrias automobilística, eletrônica e de tecnologia avançada. O Japão fornece algo como 40% dos componentes usados nos Estados Unidos nos setores eletrônico, automobilístico, etc. O papel dos NICs nessa internacionalização da produção também se vem expandindo rapidamente (Grunwald e Flamm, 1985). Por meio

de mecanismos como *joint ventures*, arranjos contratuais ou a formação de subsidiárias, as multinacionais norte-americanas e de outros países têm transferido tecnologias mais avançadas para os NICs e assinado acordos cooperativos com um número cada vez maior de países, como Formosa, México e Coréia do Sul.

Ao combinar a tecnologia da produção com organizações voltadas para a comercialização global das empresas e com o trabalho qualificado de baixos salários dos NICs, tanto estes como as empresas envolvidas podem melhorar sua posição competitiva nos mercados mundiais. Por exemplo: firmas norte-americanas e coreanas estão associando-se em um típico acordo de equilíbrio de poder para opor-se à ascendência das empresas japonesas no setor dos *chips* de computador (*The New York Times*, 15 de julho de 1985, p. D1). A valorização do iene e a vinculação da moeda coreana ao dólar estimularam essa aliança. A este propósito seria particularmente interessante observar os desenvolvimentos na China continental, onde o governo comunista criou zonas especiais de processamento para aproveitar a tecnologia de certas empresas e produzir exportações para os mercados mundiais.

Com efeito, houve uma redução do ciclo do produto tradicional. Enquanto no passado o *locus* da vantagem comparativa e a produção se deslocavam dos Estados Unidos para outros países industrializados, e eventualmente para um do NIC, no fim dos anos 1980 a fabricação inicial de um produto ou de um componente podia ter lugar no próprio NIC; a montagem do produto final podia ser feita em uma economia desenvolvida. Isso obviamente representava uma vantagem para as multinacionais e para os NICs, mas causava ressentimentos em boa parte da força de trabalho norte-americana e da Europa Ocidental.

As alianças e a cooperação entre firmas, arranjos muitas vezes sancionados e até promovidos pelos governos, adquiriram também importância crescente (Whitman, 1981, p. 24). A escalada dos custos do desenvolvimento tecnológico, a importância das economias de escala e a difusão do novo protecionismo tornaram a participação nos três maiores mercados mundiais – os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão – uma necessidade para as empresas multinacionais, o que, por sua vez, lhes impõe muitas vezes a aquisição de um sócio local (Ohmae, 1985). O resultado é que as multinacionais estão invadindo reciprocamente seus mercados de origem e que novas práticas estão surgindo (*The Economist*, 11 de fevereiro de 1984, p. 63). O exemplo mais notável é a nova United Motor Manufacturing Company, fundada em 1983 pelos dois poderosos rivais, a General Motors e a Toyota, para produzir automóveis subcompactos nos Estados Unidos. Conforme observou a revista

Business Week (21 de julho de 1986), essas alianças empresariais complexas são cada vez mais importantes.[13]

São acontecimentos que vaticinam o fim do velho multinacionalismo. Já passou a época em que as empresas dos Estados Unidos e de alguns outros países desenvolvidos podiam funcionar livremente nas economias hospedeiras, e até dominá-las, quando o investimento direto estrangeiro significava a propriedade e o controle de subsidiárias exclusivas. Com efeito, o que existe hoje é uma grande variedade de arranjos negociados: licenciamento cruzado de tecnologias entre empresas de diferentes nacionalidades, *joint ventures*, acordos de ordenação do mercado, fontes secundárias de fornecimento, produção no exterior de componentes, etc. No caso dos países desenvolvidos, a aliança General Motors–Toyota é sem dúvida um exemplo de como serão as coisas no futuro. No mundo em desenvolvimento, as empresas já não consideram os países como meros exportadores de matérias-primas, pouco resistentes às pressões, e sim como mercados locais em expansão e sócios industriais – ou até mesmo como rivais potenciais. Assim, no último quartel do século XX, o modelo relativamente simples das teorias liberal e da dependência começou a ficar ultrapassado.

Esses desenvolvimentos contribuem também para a mudança das atitudes e das políticas tanto nos países industrializados como nos menos desenvolvidos. Estes últimos são mais receptivos às multinacionais, embora adotem políticas orientadas para alterar em seu favor os termos de investimento. As respostas dos países desenvolvidos, vitais para garantir o sucesso final desse novo multinacionalismo, são mais problemáticas. Nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão, o debate entre os que ganham e os que perdem com essas mudanças está apenas começando. Tanto os Estados como as empresas preparam-se para lutar em um mercado global em que as estratégicas nacionais e empresariais terão grande influência sobre os resultados da competição econômica, tanto quanto os fatores tradicionais de vantagem comparativa.

Como já observamos, nos Estados Unidos as atitudes com relação ao investimento estrangeiro começaram a mudar nas décadas de 1970 e 1980. Embora a opinião continue favorável às multinacionais, o questionamento dos investimentos diretos estrangeiros aumentou consideravelmente, sobretudo naquelas partes do país atingidas por níveis mais elevados de desemprego, em que é maior a preocupação com o declínio das indústrias tradicionais. Em resposta às novas pressões, as empresas norte-americanas tomaram passos modestos para restringir a produção no exterior e para exportar mais a partir das

[13] Ohmae (1985) proporciona uma boa apresentação desses acontecimentos.

suas fábricas nos Estados Unidos. O país procurou também aumentar sua participação no investimento mundial e nos benefícios derivados dos investimentos estrangeiros diretos das empresas estrangeiras. Com a ameaça de exigir um mínimo de conteúdo local nos produtos, e de erigir barreiras protecionistas, foram feitos esforços para estimular as firmas japonesas e de outros países a dirigir seus futuros investimentos para os Estados Unidos, os quais estão invertendo o fluxo das inversões globais para o seu próprio território.

No entanto, no princípio da década de 1980, a sobrevalorização do dólar, os altos salários e o custo elevado do capital, ao lado de outros fatores, aceleraram o movimento para localizar a produção industrial no exterior e para expandir as compras em outros países. A tendência poderosa no sentido de verticalizar os investimentos estrangeiros diretos e importar componentes levou a revista *Business Week* a revelar preocupação com o fato de estar a economia norte-americana transformando-se em uma oficina de montagem de componentes produzidos no exterior; de as empresas norte-americanas terem sido cada vez mais "empresa vazias" com a função principal de montar ou distribuir produtos importados (11 de março de 1985, p. 60; 3 de março de 1986). Assim, por exemplo, o "automóvel americano" tinha quase desaparecido, passando a ser em grande parte uma montagem de componentes importados (*The New York Times*, 10 de agosto de 1985, p. 31). Ou, para tomarmos outro exemplo, dos US$ 860 do custo necessário para fabricar esse produto maravilhoso do engenho norte-americano – o PC da IBM –, US$ 625 eram pagos a subsidiárias de multinacionais norte-americanas funcionando no exterior (US$ 230) e a empresas estrangeiras (US$ 395). Em suma, temia-se que os Estados Unidos se estivessem transformando de uma economia industrial em uma economia baseada principalmente na distribuição.

Muitos cidadãos norte-americanos preocuparam-se com a perda de empregos na indústria e seus efeitos sobre a distribuição da renda, observando que o capital se beneficia com os investimentos no exterior, da mesma forma que a mão-de-obra estrangeira, mas os trabalhadores americanos perdem com a transferência de capital para o exterior, a não ser que recebam alguma compensação (Samuelson, 1972, p. 10). O fato de o governo Reagan se afastar da idéia de que o governo devia ajudar os perdedores e seguir políticas de ajuste que favorecessem as firmas e os trabalhadores prejudicados estimulava as pressões protecionistas.

Havia uma preocupação de prazo mais longo com o chamado "efeito bumerangue". Os críticos diziam que no curto prazo o recurso à subcontratação e aos componentes importados podia fazer sentido como uma forma de enfrentar a competição estrangeira; no entanto, essas importações estavam contribuindo para a indústria nacional e acelerando a difusão da tecnologia norte-americana

entre os competidores potenciais estrangeiros. No princípio do período pós-guerra, a estratégia seguida pelos Estados Unidos de percorrer o ciclo do produto significava que os produtos maduros, para os quais o país deixara de ter uma vantagem comparativa, passaram a ser produzidos no exterior; na década de 1980, as multinacionais fabricavam cada vez mais no exterior seus produtos mais novos. No longo prazo, porém, essa estratégia de dependência crescente de componentes importados intensificaria as pressões competitivas sobre a economia norte-americana. Desse modo, o novo multinacionalismo levantou muitas novas oportunidades e novos desafios que os Estados Unidos precisam enfrentar.

Nos anos 1980, os europeus ocidentais ainda não haviam se ajustado ao novo multinacionalismo. Embora haja entre eles algumas diferenças significativas, das privatizações inglesas às nacionalizações francesas, certas tendências mais importantes podem ser percebidas. Assim, na Europa continental a economia fechou-se cada vez mais às importações dos produtos fabricados no exterior, especialmente aqueles fabricados no Japão e nos NICs. Enquanto isso, foi estimulada a cooperação entre as firmas européias e as empresas norte-americanas e japonesas, mediante *joint ventures* e o licenciamento de tecnologias para reduzir o crescente hiato tecnológico entre a Europa e as outras economias desenvolvidas. À medida que o Mercado Comum aumentava suas barreiras às importações, as multinacionais estrangeiras precisaram investir na Europa ou pelo menos compartilhar suas tecnologias para conseguir acessar o mercado relativamente fechado dos países europeus.

Por outro lado, a presença governamental na economia aumentou, por meio da nacionalização, da participação do setor público e da iniciativa governamental em projetos conjuntos, tal como o do *airbus*. Um segmento considerável do setor privado europeu foi nacionalizado. Procurando imitar o "Estado desenvolvimentista capitalista", expressão cunhada por Chalmers Johnson (1982, p. viii), ou simplesmente criar emprego, um após o outro os governos europeus absorveram setores estratégicos da economia privada. Por meio da racionalização e da concentração industrial, os europeus procuraram criar "campeões" empresariais que pudessem competir com as multinacionais norte-americanas e japonesas nos mercados europeus e de ultramar. Essas empresas européias estão sendo transformadas nos instrumentos de uma política industrial emergente que contribui para a crescente regionalização da economia política mundial.

Não há dúvida de que o desenvolvimento mais significativo do princípio da década de 1980 foi a crescente multinacionalização da economia japonesa. Embora muito menos avançada do que o papel global exercido pelas empresas norte-americanas e européias, a expansão no exterior das multinacionais japo-

nesas, nos anos 1980, foi um fenômeno realmente notável. Ainda quantitativamente pequena em 1985, pelos padrões da Europa e dos Estados Unidos, tinha importância crescente, especialmente neste último país (*The New York Times*, 9 de agosto de 1986, p. 1), embora apenas cerca de 7% do investimento estrangeiro direto, em todo o mundo, se concentrasse nas indústrias básicas e nos setores cada vez mais importantes dos serviços e da alta tecnologia (*The Economist*, 19 de fevereiro de 1983, p. 87). Conforme observava a revista *Business Week* (14 de julho de 1986), os japoneses estavam construindo um império industrial dentro da economia norte-americana.

A ênfase tradicional japonesa na exportação a partir das fábricas instaladas no país, orientando os investimentos no exterior fundamentalmente para as indústrias extrativas, produtoras de matérias-primas, começou a mudar em meados dos anos 1970. Em resposta à crise energética e à elevação dos custos da mão-de-obra no seu país, as firmas japonesas investiram inicialmente nos países menos desenvolvidos para adquirir bens semiprocessados, transferindo para outros países asiáticos a produção naquelas indústrias nas quais o Japão já não gozava de uma vantagem comparativa. Com efeito, mesmo em meados dos anos 1980 a maioria dos investimentos diretos do Japão se dirigia para a Ásia (Abegglen e Stalk,1985, p. 244-259). Os produtos fabricados no exterior, nessas indústrias de baixa tecnologia, ou eram destinados ao consumo local ou exportados para terceiros países. O efeito bumerangue era pequeno, isto é, poucas dessas exportações retornavam ao território japonês.

Subseqüentemente, o levantamento de barreiras comerciais e a valorização do iene, em meados dos anos 1980, obrigaram os japoneses a acelerar a produção nos próprios países desenvolvidos aos quais os produtos se destinavam – um tipo de investimento externo direto que se tornou especialmente importante para o mercado norte-americano e, em menor escala, para o da Europa Ocidental. Enquanto o investimento direto do Japão nos Estados Unidos e no Canadá, no período 1951-1972, não ultrapassou 303 milhões de dólares, em 1984 tinha chegado a 16,5 bilhões de dólares; na Europa Ocidental era de 1,1 bilhão de dólares (Fukushima, 1985, p. 23-24). Na década de 1980, o investimento estrangeiro direto originário da Europa tinha como causa fundamentalmente a perda da vantagem comparativa, enquanto os investimentos japoneses em outras economias industrializadas buscavam contornar as barreiras comerciais erguidas contra suas empresas, de extraordinária eficiência. Com efeito, essas empresas japonesas foram forçadas contra a sua vontade a transformar-se em multinacionais (Nussbaum, 1983, p. 246).

O investimento estrangeiro direto do Japão tem sido de modo geral "favorável ao comércio"; foi planejado para complementar sua estratégia econômica geral. Por meio da cooperação entre as empresas e o Estado, este

último facilita as exportações e garante o acesso aos recursos necessários, assim como a determinadas importações. É também fortemente motivado pelo desejo de evitar as fricções comerciais e o surgimento de novas barreiras protecionistas em outros países. Para o Japão, o investimento no exterior é sobretudo um instrumento para manter e expandir seu papel na economia mundial emergente.

A penetração das economias norte-americana e (em menor grau) européias pelas multinacionais japonesas está transformando o relacionamento entre os países industrializados.[14] Com o estabelecimento de subsidiárias, com a participação em firmas estrangeiras – especialmente norte-americanas – e com a formação de *joint ventures* em setores como o automobilístico, o siderúrgico e o eletrônico, os investimentos japoneses evoluíram rapidamente da simples fabricação ou montagem de componentes ligeiros para a produção de alta tecnologia, a qual exige economias de escala. Em meados da década de 1980, as empresas automobilísticas japonesas que fabricavam veículos nos Estados Unidos tinham se tornado, consideradas em conjunto, um dos quatro maiores produtores de automóveis do país. O ritmo extraordinário de aumento das inversões japonesas em território norte-americano, a gama dos produtos envolvidos e a implantação na economia americana da indiscutível vantagem comparativa do Japão nos novos processos produtivos começavam a ter um efeito profundo e a gerar grande ansiedade. O governador Richard D. Lamm, do Colorado, chegou a falar no "colonialismo econômico" dos japoneses (*The New York Times*, 16 de setembro de 1985, p. D9).

No momento em que escrevo, as conseqüências da transferência de todo o espectro do dinamismo competitivo japonês para o mercado norte-americano são altamente especulativas, embora importantes. Em primeiro lugar, as barreiras comerciais erguidas contra as importações do Japão tiveram o efeito paradoxal de intensificar a competição dentro da própria economia norte-americana, à medida que as firmas japonesas venciam essas barreiras e abriam fábricas em território norte-americano. Em segundo lugar, as barreiras comerciais norte-americanas e o crescimento da cooperação entre empresas japonesas e americanas podem deslocar e prejudicar as vendas dos NICs e dos europeus, a não ser que eles sigam o mesmo caminho. Em terceiro lugar, há grupos importantes nos Estados Unidos reagindo negativamente a essa penetração e à apropriação pelos japoneses de firmas americanas, especialmente no setor muito sensível da alta tecnologia; esses grupos manifestam assim os mesmos temores antes manifestados na Europa Ocidental e nos

[14] A relação entre as multinacionais norte-americanas e japonesas é mais antiga do que normalmente se leva em conta (Wilkins, 1982).

países menos desenvolvidos com relação às multinacionais norte-americanas. Os resultados desses desenvolvimentos conflitivos na economia *nichibei* devem afetar não só o futuro da economia norte-americana, mas também o da economia política internacional.

Conclusão

A empresa multinacional e a produção internacional refletem um mundo em que o capital e a tecnologia adquiriram uma mobilidade cada vez maior, enquanto a mão-de-obra permaneceu relativamente imóvel. As mudanças contínuas nas vantagens comparativas das economias nacionais, o progresso nos transportes e nas comunicações e as políticas governamentais estimulam as empresas a construir suas instalações produtivas nos locais mais vantajosos. Algumas dessas vantagens incluem a existência de uma força de trabalho qualificada com baixos salários, a proximidade dos mercados e vantagens tributárias. O resultado dessa internacionalização da produção industrial tem sido a criação de uma rede complexa de relações recíprocas entre os Estados e as grandes empresas multinacionais.

As conseqüências políticas e econômicas da produção internacional e da formação de alianças econômicas, mediante fronteiras nacionais, passaram a ser temas de controvérsia e de especulação. Esses desenvolvimentos levantam a agenda clássica de debate entre liberais, marxistas e nacionalistas, a respeito da estabilidade do capitalismo internacional. Representarão essas alianças a transcendência da "lei do desenvolvimento desigual" ou serão meramente ajustes temporários que a continuação do desenvolvimento desigual das economias nacionais se incumbirá de dissolver?[15]

Na tradição dos liberais do século XIX, que elogiavam o comércio como um fator de paz, alguns autores acreditam que a produção compartilhada por diferentes Estados e empresas de nacionalidade variada cria laços de interesse mútuo que moderam a tendência histórica para o desenvolvimento desigual, a qual provoca conflitos econômicos. Argumenta-se que, se as empresas das economias em declínio forem capazes de continuar como produtoras industriais mediante investimentos estrangeiros diretos, elas terão menos condições de resistir ao surgimento de novas potências industriais. Por isso, alguns prevêem que as multinacionais e seus aliados políticos defenderão a economia mundial liberal, resistindo às forças do nacionalismo econômico (Sen, 1984, p. 241-245).

[15] Keohane (1984a, p. 43-44) analisa esse tema, cada vez mais importante.

Seguindo as tradições leninista e nacionalista, outros observadores da "internacionalização da produção" são mais céticos e acreditam que essas alianças de Estados e organizações empresariais poderiam fragmentar a economia mundial em blocos rivais. Por exemplo: essas alianças transnacionais não resolvem o problema do excesso de capacidade produtiva, a questão de quem produzirá o quê, ou a forma de compensar os perdedores desse jogo. Os céticos acham que, se esses assuntos não forem resolvidos, o novo multinacionalismo criará um mundo em que as empresas e seus aliados se empenharão no que em 1974 o chanceler Helmuth Schmidt, da Alemanha Ocidental, chamou de "luta pela produção global". O que pode ser uma frase adequada para caracterizar o novo multinacionalismo.

Não se sabe se as previsões de Kautsky ou de Lenin sobre as possibilidades de conflito e de cooperação econômica no mundo capitalista se transformarão em realidade. Em meados dos anos 1980, o que se podia dizer é que a estabilidade da economia de mercado mundial dependia ultimamente da qualidade da liderança (hegemônica ou pluralista), da solução do problema do ajuste e da criação de normas internacionais que aumentassem a estabilidade global e garantissem aos Estados um grau suficiente de autonomia política. No Capítulo 10 voltaremos a considerar esses temas.

Quando menos, a maior mobilidade do capital e a natureza cada vez mais arbitrária das vantagens comparativas provocaram uma maior competição internacional pelos investimentos. Por meio da política tributária, da criação de barreiras comerciais e até mesmo de uma força de trabalho qualificada e disciplinada (por exemplo, em Formosa), os governos tentam atrair investimentos empresariais e influenciar a localização internacional das atividades econômicas. As multinacionais de diferentes países competem pelo acesso a essas economias, dando assim aos Estados hospedeiros um certo poder de barganha com relação aos termos de investimento.

O resultado desses desenvolvimentos é uma estrutura complexa de relações entre as empresas, os governos de origem e os países hospedeiros, matriz que dá uma coloração política crescente aos investimentos estrangeiros, tanto os recebidos em cada país como os feitos no exterior. Por meio de ações individuais e formando alianças entre si, os atores tentam melhorar sua posição. Na medida em que os governos podem extrair concessões das empresas, surgem contrapressões em outros países. E quando os governos hospedeiros tentam alterar em seu favor os termos de investimento provocam em muitos preocupações sobre os desequilíbrios comerciais, a diminuição dos empregos e as fábricas perdidas. Assim, grupos e Estados tentam manipular as empresas tendo em vista seus interesses particulares.

Desse modo, empresas e governos precisam enfrentar um ambiente internacional muito modificado, em que a localização das atividades econômicas mundiais e as condições em que se realizam os investimentos diretos adquiriram importância vital. Que países terão quais indústrias e quem vai beneficiar-se com elas? As respostas serão determinadas em parte pela inter-relação das forças de mercado, à medida que as empresas buscam os locais mais favoráveis para produzir, e também pelo poder e pelos interesses dos vários participantes, competindo por maiores vantagens.

Capítulo 7

O desenvolvimento econômico e a questão da dependência

O futuro dos países menos desenvolvidos é um dos temas mais prementes da economia política internacional na nossa época, e a solução desse problema vai afetar profundamente o futuro do planeta. O grande desejo da maioria da humanidade, de escapar de sua pobreza e unir-se ao mundo desenvolvido, é um traço determinante da política internacional. Contudo, nas últimas décadas do século XX há uma azeda controvérsia sobre as causas dessa pobreza e as suas possíveis soluções.

A pobreza foi sempre a sorte da maioria dos homens e das mulheres. Contudo, aconteceu o que poderíamos chamar de uma revolução com respeito ao significado político e moral desse tema, mudança que transformou o fosso entre a rica metade setentrional do globo e a metade meridional, largamente empobrecida, em um problema novo e explosivo. Algumas das razões dessa mudança histórica têm importância especial para explicar o significado político atual da pobreza maciça.

A condição dos países pobres é hoje menos tolerável do que no passado em razão das comunicações instantâneas. O rádio de transistor e a televisão levaram às pessoas das regiões mais remotas do mundo o conhecimento da riqueza dos outros e dos benefícios do progresso material. Sociedades inteiras desejam agora o que antes só podia ser aspiração dos mais ricos. As nações desenvolvidas ensinaram ao resto do mundo que é possível escapar de sua sorte, e, por isso, o desejo do desenvolvimento econômico, da modernização e da industrialização rápida passou a ser a ideologia universal das elites políticas de todos os países.

Além disso, a sociedade não considera mais a pobreza como uma condição natural, uma punição divina ou um carma que é preciso suportar. De um modo

geral, as pessoas acreditam que a pobreza e suas conseqüências são criadas pelos homens, e essas condições passaram a ser inaceitáveis. O progresso e o efeito de demonstração dos países desenvolvidos, assim como a imensa distância a ser percorrida pela maioria dos outros países, só fazem reforçar essa percepção, de modo que poucos se resignam a permanecer pobres, aceitando esse destino (Hirschman, 1981, cap. 3). A revolução das expectativas tornou-se um traço universal da nossa época, e o fato de essas expectativas excederem a capacidade da sociedade de transformá-las em realidade é quase uma lei universal da conduta humana.

Outra mudança vital é que o tema e a demanda pela igualdade se internacionalizaram (Carr, 1945). Até a Idade Moderna, as diferenças de riqueza dentro das sociedades eram maiores do que as diferenças existentes entre as sociedades. No período pré-moderno, em toda parte, uma pequena elite se impunha a uma massa pobre, situação que ainda existe em muitos lugares. No entanto, hoje as diferenças de riqueza dentro dos países desenvolvidos são menos importantes do que as diferenças entre os países. Os pobres da Europa e dos Estados Unidos têm melhor situação do que a maioria avassaladora da população do Terceiro Mundo. No mundo moderno, ser relativamente rico ou pobre passou a refletir cada vez mais a nacionalidade do indivíduo. Em conseqüência, a luta de classes dentro da sociedade (como os marxistas a descrevem) foi em parte deslocada, e não superada, pelo conflito entre as sociedades a propósito da distribuição internacional da riqueza material.

Um fato marcante é o de que as nações ricas do século XVIII já compreendiam a maioria das que hoje são ricas. Com efeito, o hiato entre a Europa e outras civilizações começou a se alargar no fim da Idade Média (Jones, 1981); a Revolução Industrial ampliou ainda mais essa distância. Se excluirmos os países árabes exportadores de petróleo, a única exceção é o Japão, cuja ascensão ao terceiro lugar na economia mundial começou no último quartel do século XIX. É notável, do ponto de vista histórico, que na época contemporânea novas potências econômicas estejam pressionando para ingressar no clube das nações industrializadas. O surgimento dos NICs já tem um impacto importante no equilíbrio econômico internacional e na economia política mundial, impacto que poderá vir a ser tão significativo quanto a emergência da civilização ocidental como a força dominante na economia internacional.

Essas mudanças nos fatos e no modo como eles são percebidos tornaram o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento um problema central da economia política internacional. A preocupação universal com a distribuição da riqueza é na verdade um tema novo na política mundial, e na história diplomática vamos encontrar muito pouco interesse por ele. Embora os países sempre tenham querido melhorar suas economias, os temas do desenvolvimento eco-

nômico e da distribuição irregular da riqueza mundial não participavam da agenda da diplomacia internacional.

No passado, a linha divisória entre a riqueza e a pobreza dividia a elite da massa; no fim do século XX, essa linha separava nações, raças e hemisférios: colocava o Sul pobre contra o Norte afluente; o Terceiro Mundo contra o Primeiro Mundo das economias de mercado e, em menor grau, contra o Segundo Mundo das economias planificadas. O fato de a fronteira da pobreza mundial acompanhar agora as fronteiras políticas fez com que a distribuição da riqueza, em sua dimensão internacional, se tornasse um tema dos mais importantes da política mundial.

O debate rancoroso sobre tema da oposição Norte–Sul está centralizado em problemas importantes, mas particularmente difíceis. Há quem acredite que o funcionamento da economia de mercado mundial e as práticas perversas do capitalismo são as causas principais das condições de vida deploráveis de boa parte da humanidade. Outros pensam que o problema tem mais a ver com fatores econômicos objetivos ou com políticas inadequadas dos próprios países pobres. A decisão sobre se o melhor caminho para o desenvolvimento econômico seria a integração na economia mundial ou o afastamento dela depende das crenças sobre as causas dessa situação.[1]

As teorias mais conhecidas que explicam o desenvolvimento são as do liberalismo econômico, do marxismo clássico e da posição do subdesenvolvimento. Tanto os economistas liberais como os marxistas clássicos aceitam a teoria da dupla economia mundial: consideram a evolução da economia global como um processo de difusão do crescimento econômico das economias avançadas para as tradicionais. As economias menos desenvolvidas são incorporadas por uma economia global em expansão, modernizando-se por meio do fluxo de comércio, de tecnologia e de investimento. No entanto, os liberais acreditam que esse processo é de modo geral benigno e harmônico, enquanto os marxistas o vêem acompanhado pelo conflito e pela exploração. Em contraste, a perspectiva do subdesenvolvimento, na versão estruturalista ou na da dependência, considera o funcionamento da economia mundial como prejudicial aos interesses dos países menos desenvolvidos, tanto no longo como no curto prazo.

A perspectiva liberal

Segundo a perspectiva liberal, a economia mundial é um fator benéfico para o desenvolvimento econômico; a interdependência e os vínculos entre as

[1] Encontraremos em Ruggie (1983a, p. 18-23) um excelente sumário sobre a evidência existente a respeito do assunto.

economias avançadas e as menos desenvolvidas tendem a favorecer estas últimas. Por meio do intercâmbio comercial, da assistência internacional e dos investimentos, as economias menos desenvolvidas adquirem os mercados de exportação, o capital e a tecnologia de que necessitam para se desenvolver. Esse ponto de vista foi resumido no Relatório Pearson, *Partners in Development* (1969). Não obstante, embora a economia mundial possa assistir ou prejudicar o desenvolvimento por meio do processo de difusão, segundo esse ponto de vista, o fator mais importante que afeta o desenvolvimento é a organização eficiente da própria economia subdesenvolvida.

Embora haja uma teoria liberal geralmente aceita do comércio internacional, do dinheiro e do investimento, não há uma teoria comparável do desenvolvimento econômico. A principal razão dessa diferença é a de que o conjunto da teoria relativa ao comércio, ao dinheiro, etc., presume que existe um mercado; a teoria postula indivíduos racionais que procuram maximizar sua vantagem sob as condições do mercado. Para os economistas liberais, contudo, o desenvolvimento econômico exige a remoção de obstáculos políticos e sociais ao funcionamento eficaz do sistema de mercado; assim, eles se preocupam primordialmente com o modo como isso pode ser alcançado. Enquanto outras áreas da economia tendem a presumir um contexto estático de regras e instituições, dentro do qual se realiza a atividade econômica, uma teoria do desenvolvimento econômico precisa explicar mudanças institucionais e de comportamento (Davis e North, 1971). Embora o estudo do desenvolvimento econômico não tenha produzido uma teoria do desenvolvimento aceita por toda a fraternidade dos economistas liberais, há uma concordância geral sobre certos pontos.

O liberalismo sustenta que uma economia mundial interdependente, baseada no livre comércio, na especialização e na divisão internacional do trabalho, facilita o desenvolvimento. Fluxos de mercadorias, de capital e tecnologia aumentam a eficiência ótima na alocação de recursos e, portanto, transmitem o crescimento das nações desenvolvidas para as menos desenvolvidas. O comércio pode servir como um "motor de crescimento", à medida que os países menos desenvolvidos ganham capital, tecnologia e acesso aos mercados mundiais.[2] É uma relação mutuamente benéfica, já que as economias desenvolvidas podem obter matérias-primas mais baratas, além de mercados para colocar seu capital e seus produtos industriais. Como as economias menos desenvolvidas têm um mercado menor, acredita-se que o comércio com as economias avançadas as beneficia mais, em termos relativos, do que as economias desenvolvidas. Além disso, como os fatores de produção fluem para aquelas áreas em que podem

[2] Lewis (1974, p. 49-59) nos proporciona uma boa análise do papel das exportações no desenvolvimento econômico.

obter a melhor remuneração, uma economia menos desenvolvida com um excesso de mão-de-obra e um déficit de poupança pode obter infusões de capital externo para acelerar seu crescimento.

Segundo essa teoria do desenvolvimento econômico, muitos fatores exigidos para o crescimento difundem-se do núcleo industrializado da economia mundial para as economias periféricas, menos desenvolvidas. O ritmo e a direção desse efeito de difusão dependem de alguns fatores: a migração do capital, da mão-de-obra e do conhecimento; o volume, os termos e a composição do comércio internacional; o mecanismo do sistema monetário internacional. Embora os liberais reconheçam que o progresso econômico não é uniforme em toda a economia (nacional ou internacional), acreditam que no longo prazo as forças que operam no mercado levam à equalização dos níveis econômicos, dos salários reais e dos preços entre as nações e as regiões do globo (Rostow, 1980, p. 360).

Em apoio a essa tese sobre os efeitos positivos do comércio internacional no crescimento econômico, os economistas liberais contrastam o extraordinário sucesso das estratégias dos NICs asiáticos, baseadas na exportação, com o fracasso da estratégia de "substituição das importações" da maioria dos países latino-americanos (Krueger, 1983, p. 6-8).[3] Para os economistas liberais, os obstáculos fundamentais ao desenvolvimento econômico residem dentro dos próprios países menos desenvolvidos (Bauer, 1976): a preponderância da agricultura, a falta de educação técnica, a baixa propensão a poupar, a debilidade do sistema financeiro e, mais importante, as políticas governamentais ineficientes. Acreditam que uma vez removidos esses empecilhos, logo que o mercado comece a funcionar eficientemente, o país começará seu escape do atraso econômico.

A maioria dos liberais considera que uma chave para o desenvolvimento econômico é a capacidade de a economia transformar-se em resposta às condições cambiantes; eles acreditam que o fracasso de muitos países menos desenvolvidos em se ajustar à variação dos preços e às oportunidades econômicas tem raízes no seu sistema político e social, não no funcionamento do mercado internacional (Kindleberger, 1962, p. 109-112). Conforme observa Arthur Lewis, qualquer economia pode desenvolver-se se dispõe de três simples ingredientes: chuvas adequadas, um sistema de educação secundária e um governo sensato. Para os liberais, portanto, a questão não é porque os pobres são pobres, mas, conforme disse Adam Smith em *The Wealth of Nations*, porque certas sociedades superaram os obstáculos ao desenvolvimento, transformando-se e enriquecendo mediante a adaptação a condições cambiantes. A res-

[3] Embora o desenvolvimento econômico e o comércio exterior estejam associados historicamente, a relação entre comércio e crescimento é complexa (Findlay, 1984).

posta é que essas sociedades bem-sucedidas permitiram que o mercado se desenvolvesse sem interferências políticas (Lal, 1983).

O insucesso no desenvolvimento é atribuído às imperfeições do mercado interno, às ineficiências econômicas e à rigidez social. A corrupção política, uma estrutura social e burocrática parasitária e a falta de investimentos apropriados na educação, na agricultura, assim como outros pré-requisitos para o desenvolvimento, limitam esses países. Políticas governamentais impróprias, como o erigir de barreiras tarifárias e a sobrevalorização da moeda, prejudicam as exportações e são estimuladas por burocracias predatórias, pelas distorções urbanas e pelo nacionalismo econômico.[4] Embora as economias avançadas possam de fato prejudicar o progresso das menos desenvolvidas por meio de práticas restritivas, como as políticas protecionistas contra as exportações do Terceiro Mundo, e possam acelerar esse desenvolvimento por meio da assistência externa, os liberais acreditam que fundamentalmente cada país é responsável pela realização de mudanças significativas.

A acumulação acelerada de capital é um fundamento vital para o desenvolvimento e exige um aumento na taxa de poupança. Embora as economias desenvolvidas possam e devam ajudar no processo de formação de capital por meio de empréstimos, investimentos e assistência internacional, a tarefa recai sobre os ombros dos próprios países em desenvolvimento. A indisposição para limitar o consumo interno, de modo a aumentar a poupança, é considerada muitas vezes como o obstáculo mais sério ao crescimento econômico. Lewis, um analista simpático aos países menos desenvolvidos, argumenta que "nenhuma nação é tão pobre que não possa poupar 12% da sua renda nacional, se quer fazê-lo" (Lewis, 1970, p. 236), e esse esforço é suficiente para colocá-lo firmemente no caminho para o desenvolvimento.

Ao defender essas idéias, os seus proponentes mostram que as economias mais bem-sucedidas do mundo em desenvolvimento são precisamente aquelas que puseram a casa em ordem e participam mais agressivamente da economia mundial. É a chamada *Gang of Four* – a "Gangue dos Quatro": Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul e Formosa. Embora esses NICs tenham recebido grandes infusões de capital e de tecnologia por parte dos países avançados, fundamentalmente fizeram o que deviam, estabelecendo mercados de exportação florescentes. As economias menos integradas, como Albânia e Birmânia, estão entre as mais atrasadas. Entrementes, na década de 1980 até a China comunista percebeu a necessidade que tinha de receber assistência do Ocidente; e a Europa Oriental, juntamente com a própria União Soviética, busca no Ocidente capital e tecnologia avançada.

[4] Lipton (1977) examina o problema da distorção urbana como empecilho ao desenvolvimento econômico.

Além da concordância geral sobre a primazia dos fatores internos, as teorias liberais do desenvolvimento diferem profundamente entre si no que se refere à estratégia adequada para uma economia menos desenvolvida. Em primeiro lugar, essas teorias discordam sobre o papel e a medida em que os países desenvolvidos podem ou devem ajudar os menos desenvolvidos; algumas advogam programas maciços de assistência para quebrar "o círculo vicioso da pobreza"; outros economistas, mais conservadores, consideram um desperdício, e contraproducentes, esses esforços feitos no exterior. Divergem igualmente essas teorias a respeito da existência de uma série de fases bem definidas, a ser percorridas por uma economia em desenvolvimento, e quanto a cada país ter um caminho próprio para se desenvolver. Alguns economistas acentuam o crescimento equilibrado como a forma apropriada de superação da pobreza histórica, enquanto outros enfatizam o crescimento desequilibrado. Eles variam também com relação à ênfase atribuída à agricultura e ao desenvolvimento industrial, e têm posições distintas a respeito da questão da eficiência *versus* a eqüidade no processo desenvolvimentista e no papel do Estado. Esses temas, e outros semelhantes, excedem o escopo do presente livro e constituem o tema do desenvolvimento econômico visto pelos economistas liberais.

Em suma, na ausência de um corpo aceito de idéias teóricas a respeito do desenvolvimento econômico, o debate entre os economistas liberais focaliza as opções estratégicas e os caminhos alternativos, ou seja, as políticas econômicas a ser seguidas para chegar a uma economia de mercado eficiente. Estão convencidos de que as duas causas mais importantes da pobreza são a integração imperfeita dos países menos desenvolvidos na economia mundial e as políticas governamentais irracionais que impedem o bom funcionamento do mercado. Assim, para a maioria dos economistas liberais, os pobres são pobres porque são ineficientes.

No entanto, a teoria liberal tende a negligenciar o contexto político dentro do qual se passa o desenvolvimento econômico, embora o processo de desenvolvimento não possa ser dissociado dos fatores políticos. As configurações de poder, nacionais e internacionais, e os interesses de Estados e grupos poderosos são determinantes importantes do desenvolvimento. A teoria liberal não está necessariamente equivocada ao negligenciar esses elementos, focalizando exclusivamente o mercado; mas não há dúvida de que ela é incompleta. Por exemplo: a flexibilidade e a capacidade de a economia reagir às oportunidades cambiantes dependem muito dos aspectos sociais e políticos da sociedade. Como explicar de outra forma as notáveis realizações econômicas do Japão, tão pobre em recursos naturais, e as dificuldades da Argentina, tão rica? Ou, de outra perspectiva, é certamente correto focalizar atenção no papel crucial que teve a maior produtividade agrícola no desenvolvimento da Europa Ocidental e das

"terras de colonização recente", como a América do Norte, a Argentina e a África do Sul. No entanto, o fato de essas terras férteis e temperadas terem sido conquistadas pelos europeus com o emprego da força militar é também importante para compreendermos as dimensões raciais da divisão Norte–Sul. Em suma, os fatores econômicos não explicam por si sós o sucesso ou o fracasso no desenvolvimento econômico. Como deixamos claro neste livro, as forças econômicas operam dentro de um contexto político mais amplo.

A perspectiva marxista clássica

Marx e Engels foram, antes de mais nada e principalmente, teóricos do desenvolvimento econômico ocidental; a maior parte da sua obra foi devotada à transição da sociedade européia, do feudalismo para o capitalismo e o socialismo, e à elaboração das leis inerentes ao desenvolvimento capitalista. Eles formularam também o que pode ser considerado como uma teoria do desenvolvimento econômico aplicável às economias menos desenvolvidas. Lenin e os marxistas do fim do século XIX ampliaram mais tarde essas idéias ao formular a teoria marxista do imperialismo.

Marx considerava o capitalismo um processo econômico dinâmico e expansivo de âmbito mundial; em meados do século XIX, ele se tinha difundido das suas origens, na Grã-Bretanha, para a Europa Ocidental. Acreditava que eventualmente incorporaria todo o mundo, por meio do imperialismo, impondo a todas as sociedades o seu modo de produção. Com efeito, Marx afirmava que a missão histórica do capitalismo era a de desenvolver as forças da produção em todo o mundo. Quando essa tarefa de transformação e de acumulação capitalista se completasse, o capitalismo teria cumprido seu papel histórico, abrindo caminho para os seus sucessores, o socialismo e o comunismo.

Vale a pena citar a visão que tinha Marx do papel revolucionário do imperialismo capitalista ou burguês na transformação das sociedades tradicionais e na integração de todo o mundo em um sistema econômico interdependente:

> Pelo rápido aperfeiçoamento de todos os instrumentos da produção e pelos meios de comunicação imensamente facilitados, a burguesia atrai todas as nações para a civilização, mesmo as mais bárbaras. O baixo preço dos seus produtos constitui uma artilharia pesada com a qual ela derruba as muralhas chinesas, forçando os bárbaros a capitular, a despeito do seu ódio obstinado aos estrangeiros. Obriga todas as nações, sob pena de extinção, a adotar o modo de produção burguês, forçando-as a introduzir no seu meio o que chama de civilização, isto é, a transformação em burguesia. Em uma palavra, a burguesia cria um mundo que espelha a sua própria imagem (Marx e Engels, 1972 [1848], p. 339).

De acordo com Marx, a evolução da civilização ocidental passava por fases relativamente bem definidas. As antigas economias de produção primitiva, como a da antiga Grécia, foram sucedidas pelo feudalismo medieval; depois surgiu o modo capitalista de produção, o qual seria seguido pelo socialismo e pelo comunismo. O conflito de classes entre os proprietários dos meios de produção e os desprovidos de propriedade fornecia a força motriz em cada fase, e a dialética desse conflito de classes movia a história de um estágio para o seguinte.

Quando Marx dirigiu sua atenção para fora do continente europeu – para a Ásia, o Oriente Médio e outras regiões –, forçado pelos choques coloniais cada vez mais freqüentes e pela agitação política –, descobriu que sua teoria do desenvolvimento europeu não se aplicava a esses lugares. Nessas imensas aglomerações da humanidade não tinha havido estágios pré-capitalistas e também não parecia haver fases identificáveis como os modos antigo e feudal de produção. Além disso, essas civilizações pareciam desprovidas de qualquer mecanismo interno de mudança social. Não havia um conflito de classes que as transportasse de uma fase para outra na escalada do desenvolvimento social. Marx acreditava que estavam "congeladas" do ponto de vista histórico, incapazes de se deslocar para a frente.[5]

Para explicar essa anomalia, Marx introduziu o conceito de "modo asiático de produção", argumentando que ele se caracterizava por: 1) a unidade e a relativa autarquia da produção agrícola e manufatureira no nível das vilas; e 2) a existência no topo da sociedade de um Estado autônomo e parasitário, separado do resto do conjunto social (Avineri, 1969, p. 6-13). Acreditava que essa estrutura social conservadora era responsável pelos milênios de estagnação social e econômica das sociedades não-ocidentais. Sem encontrar forças internas que as empurrassem para a frente, Marx acreditava que para isso seria necessária a força externa do capitalismo ocidental.

A visão complexa que tinha Marx do imperialismo como um movimento historicamente progressista está bem formulada na seguinte passagem: "A Inglaterra precisa preencher na Índia uma dupla função: a primeira destrutiva, a outra regenerativa; aniquilar a antiga sociedade asiática e criar na Ásia as bases materiais da sociedade ocidental" (citado em Avineri, 1969, p. 132-133). Assim, diferentemente dos teóricos neomarxistas e da dependência dos anos 1970 e 1980, com suas denúncias do imperialismo capitalista, Marx e Engels consideravam a extensão global do sistema de mercado, ainda que por meios violentos, um passo para a frente. Com a crença de que a missão histórica da burguesia e do imperialismo era destruir o modo de produção asiático e feudal, o qual impedia a modernização do que hoje chamamos de Terceiro Mundo,

[5] Em Avineri (1969) temos uma excelente coleção dos escritos de Marx sobre esse assunto.

Marx argumentava, em *The Future Results of British Rule in India* (1853), que o imperialismo britânico era necessário para a modernização da Índia e que a criação naquele país de um sistema de ferrovias, trazido pelos ingleses, era "o precursor da indústria moderna" (cit. *ibid.*, p. 136).

O imperialismo desestabiliza o *status quo* com a introdução da moderna tecnologia e cria um conjunto de classes opostas nas áreas colonizadas, implantando assim o mecanismo que moveria a sociedade rumo ao seu desenvolvimento econômico. Uma vez eliminado o modo asiático de produção, as forças da industrialização e da acumulação capitalista seriam liberadas para fazer o seu trabalho de transformar a sociedade, colocando-a no rumo da evolução histórica. Embora o imperialismo fosse imoral, Marx acreditava que era também uma força progressista, pois sem ele as economias menos desenvolvidas da Ásia e da África permaneceriam para sempre no seu estado de torpor.

No seu ataque aos males do imperialismo capitalista, Lenin avançava ainda mais nessa visão marxista clássica. Ele também considerava o colonialismo e o neocolonialismo como progressistas e necessários para a eventual modernização dos países menos desenvolvidos. Alegava que a exportação de capital, tecnologia e conhecimento técnico para as colônias e dependências as desenvolveria, retardando assim ao mesmo tempo o desenvolvimento dos Estados capitalistas avançados (Lenin, 1939 [1917], p. 65). Como estes últimos exportavam capital e tecnologia para suas colônias, sua economia interna se tornaria uma mera proprietária de rendas e sua base industrial e tecnológica estagnaria, dando, então, aos países menos desenvolvidos a oportunidade de sobrepujar as economias industrializadas.

Lenin argumentava que a contradição inerente ao capitalismo consistia no fato de ele desenvolver o mundo, e não o manter subdesenvolvido. Assim, ao difundir tecnologias e indústrias, as economias capitalistas dominantes plantam as sementes da sua própria destruição. Promovem competidores estrangeiros com salários mais baixos, que podem então vencer as economias capitalistas mais avançadas nessa competição nos mercados globais. A intensificação da competição entre as potências capitalistas em declínio e em ascensão levaria a conflitos econômicos e a rivalidades imperiais. Lenin acreditava que esse seria o destino da economia mundial liberal implantada no século XIX, a qual teria como centro a Inglaterra. No fim do século XX, os marxistas afirmavam que, à medida que a economia norte-americana fosse cada vez mais pressionada por competidores estrangeiros, o mesmo destino esperaria a economia mundial liberal, centralizada então nos Estados Unidos.

Em suma, de Marx a Lenin, o marxismo ortodoxo acreditava que o capitalismo desenvolvia o mundo, mas não igualmente, continuamente e sem limites. No entanto, os marxistas tradicionais discordam dos liberais a respeito da importân-

cia relativa dos fatores econômicos e/ou políticos na evolução da economia internacional. Para os liberais, a incorporação das economias periféricas no sistema mundial e a sua subseqüente modernização são um processo econômico relativamente suave. Para os marxistas, porém, esse processo está carregado de conflitos políticos, pois as nações disputam posições na divisão internacional do trabalho. Com feito, os marxistas acreditam que esse processo chegará eventualmente a um limite, exigindo uma transição para o socialismo e o comunismo. Lenin acreditava firmemente que o imperialismo capitalista daria às "raças de cor" de todo o mundo os instrumentos para a sua emancipação, e que a incorporação das sociedades não-ocidentais à economia mundial, por meio do comércio e do investimento, as conduziria ao seu desenvolvimento.

A posição dos países subdesenvolvidos

Embora as antigas colônias européias tenham alcançado a sua independência política, elas ou não se desenvolveram ou pelo menos se mantiveram sujeitas, do ponto de vista econômico, às economias capitalistas mais avançadas. Como reação a esse fato proliferaram teorias do subdesenvolvimento.[6] A maioria dos países da África, da Ásia, do Oriente Médio e da América Latina continua sendo dependente econômica e tecnologicamente. Tais países continuam a exportar produtos básicos e matérias-primas, em troca de produtos industrializados, e muitos foram penetrados pelas multinacionais dos países avançados. Em vez de progredir a estágios superiores do desenvolvimento econômico, alguns desses países na verdade aumentaram sua situação de dependência para a aquisição de alimentos, de capital e de tecnologia moderna. A teoria do subdesenvolvimento considera responsável por essa situação a economia mundial e não os próprios países menos desenvolvidos.

A essência de todas as teorias do subdesenvolvimento é a idéia de que a economia capitalista internacional distorce de forma sistemática a economia dos países menos desenvolvidos, mantendo-os nessa situação. Sustentam que essa é uma característica inerente às operações normais da economia de mercado mundial e que a natureza do sistema é prejudicial aos interesses dos países mais pobres. Os ricos, que controlam a economia mundial, são responsáveis pela pobreza do Terceiro Mundo, em razão do que Arghiri Emmanuel (1972) qualificou de "câmbio desigual". Afirma-se que, por uma variedade de razões, os termos de intercâmbio entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos são contrários a estes últimos.[7]

[6] Conforme observa Kuznets (1968, p. 2, nota 2), o conceito de subdesenvolvimento é muito ambíguo e tem uma variedade de sentidos.

[7] Samuelson (1976, p. 96-107) critica fortemente esse argumento.

Os esforços iniciais para explicar a aparente falta de progresso do Terceiro Mundo estavam associados ao trabalho de pesquisadores como Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal e Hans Singer; sua posição identificava-se de perto com o trabalho da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) das Nações Unidas, sob a direção de Raúl Prebisch. Sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento acentuava aqueles aspectos da economia mundial que alegadamente limitavam as perspectivas de desenvolvimento, em especial a deterioração dos termos de intercâmbio das exportações dos países menos desenvolvidos. Esses economistas acreditavam que a reforma da economia internacional e uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações solucionariam esses problemas: as economias menos desenvolvidas deviam industrializar-se rapidamente e passar a produzir o que antes importavam das economias mais avançadas.

Mais tarde, no fim dos anos 1960 e na década de 1970, a teoria da dependência deslocou o estruturalismo como a principal interpretação do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo. Essa análise muito mais radical e a solução proposta eram respostas, em grande parte, ao aparente fracasso da estratégia de substituição de importações sugerida pelos estruturalistas, ao agravamento dos problemas econômicos dos países subdesenvolvidos e ao fermento intelectual provocado pela Guerra do Vietnã. Segundo essa posição, o problema do subdesenvolvimento poderia ser resolvido com a revolução socialista e com o desenvolvimento autônomo, e não com a reforma da economia de mercado mundial.

O estruturalismo

O estruturalismo sustenta que uma economia mundial capitalista e liberal tende a preservar e mesmo a aumentar as desigualdades entre os países plenamente desenvolvidos e os menos desenvolvidos.[8] Para os estruturalistas, embora no século XIX o comércio tenha sido de fato um motor do crescimento, no século XX não podia continuar a ter esse papel em razão do efeito combinado do livre comércio e das condições (estruturas) econômicas, sociais e demográficas prevalecentes nas economias menos desenvolvidas (Nurkse, 1953). Condições que incluem a superpopulação e a agricultura de subsistência, o aumento das expectativas, o qual causa uma baixa propensão a poupar, a dependência excessiva de exportações instáveis de matérias-primas e o domínio político por parte de elites feudais. São estruturas que aprisionam os países menos desen-

[8] Roxborough (1979, cap. 3) oferece um bom sumário da tese estruturalista de Prebisch.

volvidos em um estado de equilíbrio de baixo nível, o qual se perpetua e do qual eles não podem escapar sem assistência exterior (Myrdal, 1971).

Embora os economistas liberais acreditem que os fluxos de comércio, de investimento e de tecnologia difundem o desenvolvimento econômico, reduzindo assim as desigualdades internacionais, os estruturalistas argumentam que é o contrário o que está acontecendo. As imperfeições do mercado internacional aumentam as desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, à medida que os primeiros tendem a se beneficiar desproporcionalmente do intercâmbio internacional. Embora os países de desenvolvimento tardio do século XIX gozassem das chamadas "vantagens do atraso", as quais lhes permitiam aprender com a experiência das economias mais avançadas e evitar alguns dos seus erros, os países de "desenvolvimento muito tardio" do século XX pareciam enfrentar obstáculos insuperáveis, como o hiato tecnológico crescente e sua longa experiência de marginalização, a falta de disciplina social, as estruturas sociais conservadoras, os problemas demográficos herdados e as condições climáticas e geográficas difíceis. Assim, essas economias estão presas em um círculo vicioso de pobreza que é quase impossível desfazer, situação que o livre comércio só faz piorar. Nas palavras de Nurkse, "um país é pobre porque é pobre", enquanto "o desenvolvimento cria desenvolvimento" (Nurkse, 1953, p. 4).

Embora as idéias básicas da posição estruturalista tenham sido desenvolvidas na década de 1950 simultaneamente pela Cepal e por vários economistas, elas só ganharam preeminência internacional com a publicação, em 1964, do relatório "Rumo a uma Nova Política Comercial para o Desenvolvimento". Esse relatório, preparado por Prebisch, que tinha sido nomeado secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development, Unctad), expôs o argumento estruturalista de que a economia mundial continha uma distorção contrária aos esforços de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. O relatório foi o ponto focal da sessão de 1964 da Unctad, com a crítica mais radical baseada na teoria da dependência, e criou as bases para o que se tornaria, nos anos 1970, a demanda de uma Nova Ordem Econômica Internacional por parte dos países menos desenvolvidos.

O argumento estruturalista (que se tornou conhecido como teoria Singer-Prebisch) afirma que a economia mundial está composta por um núcleo central de países altamente industrializados e por uma ampla periferia subdesenvolvida (Prebisch, 1959). A força desse sistema, a qual leva ao aumento da produtividade e ao crescimento econômico, é o progresso tecnológico, mas este progresso tem conseqüências distintas para o centro industrializado e para a periferia não-industrializada, em razão das características estruturais das economias menos desenvolvidas e da divisão internacional do trabalho herdada do passado.

É a seguinte a essência desse argumento: a natureza do avanço tecnológico, dos movimentos cíclicos de preços e das diferenças na demanda pelos bens industriais e pelos produtos primários provoca uma deterioração secular dos termos de intercâmbio para os exportadores de matérias-primas, ou seja, uma deterioração dos preços que os países menos desenvolvidos recebem pelas suas exportações, comparados com os preços dos produtos manufaturados que eles importam. No núcleo central, o progresso tecnológico viria do funcionamento espontâneo da economia, difundindo-se por toda a economia, de forma que o desemprego causado pelo aumento da eficiência do sistema pudesse ser absorvido pelo investimento em outros setores em expansão. Sem o desemprego em larga escala e com a pressão dos sindicatos poderosos, há um aumento dos salários reais. Mas as empresas monopolísticas podem sustentar seus preços, em virtude do aumento da produtividade e da redução dos preços da produção. Assim, os frutos do progresso tecnológico e do aumento da produção ficam no núcleo central e são absorvidos por uma fração significativa da sociedade.

Na periferia não-industrializada, porém, o progresso tecnológico é introduzido do exterior e restringe-se primordialmente à produção de matérias-primas e de produtos de base exportados para o núcleo central. A pouca flexibilidade das estruturas e a imobilidade dos fatores de produção tornam impossível a adaptação às mudanças de preços. A maior produtividade no setor primário, a escassez de capital em conseqüência da baixa taxa de poupança e um modelo de consumo elitista que imita as economias avançadas combinam-se para aumentar o desemprego. Com o excesso de mão-de-obra nas ocupações primárias e a inexistência de sindicatos fortes, os salários reais nas economias periféricas tendem a cair, transferindo assim os frutos do avanço técnico para as economias centrais por meio da queda nos preços das exportações.

Com essa análise, os estruturalistas chegam à conclusão de que os termos de intercâmbio entre os países industrializados e os periféricos tendem a uma deterioração constante, beneficiando os primeiros. Em razão desse declínio secular, as economias periféricas são forçadas a exportar quantidades crescentes de alimentos e de matérias-primas para financiar suas importações de produtos manufaturados. Assim, os estruturalistas são muito pessimistas com relação à possibilidade de que o mundo subdesenvolvido possa reverter a sua situação mediante um aumento das exportações; acreditam que, ainda que esses países ganhem em termos absolutos com o comércio internacional, estão perdendo em termos relativos.

Para lidar com esses problemas os estruturalistas têm advogado várias políticas. Uma delas é a criação de agências internacionais, como a Unctad, para promover os interesses dos países menos desenvolvidos, especialmente a exportação de produtos manufaturados para os países desenvolvidos, quebran-

do assim o círculo de causalidade que descrevemos. Outra é a implementação de normas e de políticas internacionais, como um programa destinado à estabilização dos preços de produtos de base, para proteger a receita de exportação dos países menos desenvolvidos. A ação mais importante recomendada é a rápida industrialização para absorver o excedente de mão-de-obra e superar o declínio dos termos de intercâmbio. As economias periféricas deveriam seguir uma estratégia de substituição de importações, mediante o protecionismo econômico, o estímulo às inversões estrangeiras na indústria e a criação de mercados comuns entre os próprios países menos desenvolvidos.

Ao explicar o seu "pessimismo comercial" e defender essas soluções, os estruturalistas observam que durante os períodos em que a América Latina esteve impossibilitada de importar produtos manufaturados dos países do Norte (como na Grande Depressão e na Segunda Guerra Mundial) teve surtos de rápida industrialização. Retomado o comércio, o processo de industrialização feneceu. Portanto, o planejamento e as políticas de industrialização devem reduzir a dependência do mercado mundial por parte dos países menos desenvolvidos, enfraquecendo assim o poder das elites conservadoras nos setores de matérias-primas e de exportação, os quais se opõem ao crescimento da indústria. Ao se industrializar, esses países melhorariam seus termos de intercâmbio e estariam trilhando o caminho do desenvolvimento econômico.

É difícil avaliar a afirmativa dos estruturalistas de que os termos de intercâmbio sofrem uma distorção contra os países menos desenvolvidos.[9] Há várias concepções diferentes dos termos de intercâmbio, e, conforme a definição usada, podemos chegar a conclusões diametralmente opostas sobre as variações ocorridas. No entanto, qualquer que seja a definição empregada, a medição dessas mudanças é sempre pouco confiavel, pois não são só os preços que mudam, mas também a composição do comércio, e fatores, tais como o custo do transporte, que declinou rapidamente, precisam também ser levados em conta. Além disso, o conceito dos termos de intercâmbio e dos preços com os quais eles são avaliados não pode incorporar as melhorias qualitativas nas manufaturas exportadas para os países em desenvolvimento. Não obstante, há várias observações de caráter geral que podemos fazer sobre o assunto.

O aspecto mais interessante dos termos de intercâmbio entre os países é o de que eles flutuam em períodos curtos e longos. Não há uma tendência secular de longo prazo, e sim flutuações cíclicas. Por exemplo: os termos de intercâmbio para os produtos primários diminuíram nas duas décadas antes de 1900 para depois melhorar, entre 1900 e 1913 (Meier e Baldwin, 1957, p. 265). Em períodos mais curtos, eles podem variar em razão das mudanças na política

[9] Findlay (1981) tem uma excelente apresentação desse tema.

comercial, das variações na taxa de câmbio e de certos fenômenos cíclicos. Assim, durante o período 1967-1984 os termos de intercâmbio dos países em desenvolvimento não-produtores de petróleo flutuaram consideravelmente: no princípio da década de 1960 eram favoráveis aos países desenvolvidos; no fim dos anos 1960 e na década seguinte houve uma redução dramática, especialmente depois da revolução da Opep. Os termos de intercâmbio dos produtores de matérias-primas eram excelentes no fim dos anos 1960, o que levou o Clube de Roma a prever que o desenvolvimento econômico deixaria de ser possível porque em todo o mundo os recursos naturais estavam escasseando.[10] Uma situação extraordinária que reverteu dramaticamente em meados da década de 1970, em conseqüência da queda mundial das taxas de crescimento, levando os preços dos produtos de base, nos anos 1980, possivelmente ao seu ponto mais baixo.

A preocupação dos países menos desenvolvidos com o fato de que suas exportações de produtos básicos dependem mais das vicissitudes dos ciclos econômicos internacionais do que das exportações de manufaturados pelas economias desenvolvidas é certamente bem fundada. Essa situação deve-se em parte ao fracasso de muitos países subdesenvolvidos em transformar sua economia e em mudar a composição das suas exportações. No entanto, a alegação de que há uma distorção "sistêmica" em seu desfavor não está provada. Ironicamente, como mostraremos mais adiante, na década de 1980 os Estados Unidos foram uma das vítimas mais sérias do declínio dos preços de matérias-primas.

Naturalmente, há muito os economistas reconhecem que um país, especialmente um país grande, pode melhorar seus termos de intercâmbio e sua situação econômica impondo uma "tarifa efetiva", ou "tarifa ótima". A manipulação das tarifas sobre diferentes tipos de produtos (matérias-primas, semiprocessados e manufaturados) ou a exploração de uma posição monopolística com respeito a um bem ou a um mercado em particular pode permitir a uma economia melhorar seus termos de intercâmbio, como a Opep demonstrou nos anos 1970. As economias de grandes dimensões podem manipular sua política comercial e de outra natureza para melhorar seus termos de intercâmbio (Hirschman, 1945, p. 10-11), e não há dúvida de que os países menos desenvolvidos têm sofrido com as tarifas que discriminam suas exportações de produtos semiprocessados (Scammell, 1983, p. 166-167). Não obstante, os custos das resultantes restrições ao comércio total, assim como a retaliação estrangeira, são suficientes para minimizar e tornar temporários esses efeitos genéricos (Dixit, 1983, p. 17 e 62). Uma tarifa ótima pode ou não criar vantagens unilaterais, dependendo das circunstâncias (H. Johnson, 1953-1954).

[10] O argumento dos "limites ao crescimento" foi na verdade uma reiteração da idéia dos economistas clássicos de que no longo prazo os termos de intercâmbio tendem a favorecer os exportadores de produtos básicos (*Idem, ibidem*, 1981, p. 428).

Na medida em que as economias menos desenvolvidas são afetadas pelos termos de intercâmbio desfavoráveis, as causas mais importantes desse fenômeno são internas às suas economias, e não decorrem da estrutura da economia mundial. Não há dúvida de que os termos de intercâmbio de qualquer economia declinarão se ela não se ajustar e se transformar dirigindo o excesso de produção para novas exportações. Pode-se contrastar, por exemplo, os casos da Índia e do Peru: a Índia transformou exitosamente amplos setores da sua economia, enquanto o Peru não fez o mesmo esforço. Na verdade, o sucesso dos NICs asiáticos, em contraste com outros países em desenvolvimento, deve-se primordialmente à sua maior flexibilidade. Entretanto, os países africanos foram punidos principalmente em razão do seu fracasso em afastar-se da exportação de produtos primários.

Conforme Arthur Lewis argumentou, convincentemente, os termos de intercâmbio de muitos países em desenvolvimento são desfavoráveis em virtude do seu insucesso em desenvolver a agricultura. A combinação do rápido crescimento populacional (que cria uma oferta ilimitada de mão-de-obra) com a baixa produtividade no cultivo dos cereais faz com que os preços de exportação e os salários reais nos países menos desenvolvidos sejam ultrapassados pelos praticados nas economias desenvolvidas (Lewis, 1978a). Nessas circunstâncias, até mesmo a mudança da exportação de matérias-primas para a de manufaturas, exigida pelos proponentes da Nova Ordem Econômica Internacional, pouco contribuiria para melhorar os termos de intercâmbio e para apressar o desenvolvimento econômico geral. Quaisquer que sejam os outros benefícios produzidos por essa mudança na estratégia de exportação (tais como o aumento do emprego urbano ou os *spinoffs* tecnológicos), esses países continuariam sendo produtores ineficientes e, até que seus problemas internos fossem resolvidos, continuariam a trocar exportações de manufaturados "baratos" por importações de produtos mais caros, adquiridos nos países desenvolvidos.

Assim, é preciso encontrar uma solução para os países menos desenvolvidos fundamentalmente em reformas internas e não por meio de mudanças na estrutura da economia mundial. Embora os países desenvolvidos possam e devam ajudar, o caminho para o progresso econômico e industrial começa por uma revolução prévia na agricultura, como aconteceu no Ocidente, no Japão e nos NICs asiáticos, especialmente Formosa e Coréia do Sul. Nas palavras de Lewis,

> o item mais importante da agenda do desenvolvimento é a transformação do setor de alimentos, com a criação de excedentes agrícolas para alimentar a população urbana, e dessa forma criar uma base interna para a indústria e os serviços modernos. Se pudermos realizar essa transformação, teremos automaticamente uma nova ordem econômica internacional (Lewis, 1978a, p. 75).

Na opinião de pelo menos uma autoridade, os economistas nunca entrarão em um acordo a respeito dos termos de intercâmbio (Condliffe, 1950, p. 201), em parte porque essa relação de preços depende de muitos fatores econômicos e não-econômicos, até mesmo das taxas relativas de crescimento das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, das mudanças na oferta e na demanda e da capacidade de barganha de compradores e vendedores. Além disso, uma avaliação do tema precisa levar em conta outros fatores, dentre eles o fato, enfatizado pelos liberais, de o volume total do comércio poder ser mais importante para a prosperidade e para o crescimento de uma economia do que os termos de intercâmbio. Um aumento do volume das exportações aumenta a receita cambial, expande o setor moderno, transfere tecnologia de ponta e aumenta a variedade de produtos comercializados; melhora a eficiência interna e absorve o excedente de mão-de-obra, em grande parte responsável pelos baixos salários reais de quase todas as economias menos desenvolvidas. Dessa perspectiva, o problema mais importante tem sido as altas tarifas erigidas pelos países desenvolvidos contra as exportações de produtos primários dos países em desenvolvimento.

Adicionalmente, a avaliação dos termos de intercâmbio não pode levar em conta melhorias qualitativas nos produtos industrializados, pelo menos as melhorias não registradas nos preços. Assim, por exemplo, os preços dos computadores caíram dramaticamente, ao mesmo tempo em que sua qualidade melhorou também muito. Outro fato que precisa ser admitido é o de que vários dos países mais prósperos do mundo são exportadores agrícolas (Dinamarca, Nova Zelândia e Austrália, por exemplo). A industrialização japonesa foi financiada pela exportação de seda, e até mesmo os Estados Unidos são grandes exportadores de alimentos. A idéia estruturalista de que os termos de intercâmbio dos exportadores de produtos primários têm deteriorado no longo prazo, e essa é a razão do seu insucesso econômico, não tem apoio nos fatos. Ao contrário, provavelmente a maioria dos países menos desenvolvidos beneficiou-se desproporcionalmente da melhoria quantitativa e qualitativa das suas importações das economias desenvolvidas (Viner, 1952).

Uma variante do argumento estruturalista tem ganhado um certo apoio, à medida que os economistas interessados no comércio se voltam mais para a competição imperfeita baseada nas economias de escala e nas barreiras impostas ao acesso ao setor industrial. Segundo esse argumento,

> uma discrepância inicial na relação capital – trabalho entre [o Norte e o Sul] (...) terá com o tempo um efeito cumulativo, levando à divisão do mundo em uma região industrial, capitalizada, e uma outra agrícola, pobre em capital (Krugman, 1981b, p. 149).

A vantagem inicial dos países industrializados na "acumulação primitiva" e sua relação capital–trabalho relativamente favorável lhes permitiram por vezes obter lucros excessivos ou "rendas tecnológicas" das economias menos desenvolvidas (Krugman, 1979).

Mas essa tese não resolve a questão, pois não explica o excedente de mão-de-obra no Sul ou o atraso da sua tecnologia. Com efeito, por que o Norte foi o primeiro a se industrializar? Toda a evidência disponível indica que a produtividade industrial da Europa no princípio da Idade Moderna se baseou em um rápido progresso agrícola. No entanto, o argumento de Krugman contém uma avaliação pouco auspiciosa com relação ao Norte, o qual precisará continuar inovando não só para manter sua posição relativa, mas, até mesmo, para sustentar sua renda real em termos absolutos (Krugman, 1979). Assim, embora no curto prazo as economias industrializadas possam obter "renda tecnológica" do Sul, no longo prazo o efeito desse relacionamento é a transferência para o Sul e para os NICs da tecnologia que deu ao Norte sua vantagem comparativa – como Lenin e Hobson previram e como o fim do século XX está testemunhando. Desse modo, o Norte, com seus salários e seus custos em geral mais elevados, precisa inovar tecnologicamente a um ritmo mais rápido do que a difusão das velhas tecnologias entre seus competidores. Com efeito, os países do Norte precisam correr cada vez mais depressa para manter sua posição relativa e absoluta.

Podemos chegar assim a certas conclusões sobre a tese estruturalista e os argumentos conexos. Em primeiro lugar, o próprio conceito de "termos de intercâmbio" é confuso, difícil de medir e muito indeterminado no longo prazo. Em segundo lugar, os termos de intercâmbio entre as economias centrais e as periféricas podem ser menos importantes do que outras considerações, como o volume total do intercâmbio e os benefícios trazidos pelo comércio na modernização das economias periféricas. Finalmente, mesmo se pudéssemos estabelecer que os termos de intercâmbio entre as economias centrais e as periféricas são desvantajosos para estas últimas, as causas seriam encontradas fundamentalmente dentro das próprias economias subdesenvolvidas. Quaisquer que sejam os méritos dos argumentos estruturalistas, em meados da década de 1960 suas idéias e seu programa econômico tinham perdido credibilidade. A dependência da maioria dos países menos desenvolvidos das suas exportações de produtos primários persistiu, e sua necessidade de importar produtos industriais aumentou, levando assim a sérios problemas no balanço de pagamentos. A estratégia de substituição de importações estimulava as multinacionais dos países industrializados a expandir sua posição dentro dos mercados locais, provocando o temor de uma nova forma de imperialismo capitalista (Roxborough, 1979, p. 33-35). Como reação, surgiu uma interpretação mais radical da sorte do Terceiro Mundo, vinculada a um novo plano de ação.

A posição da dependência

A bibliografia[11] da dependência transformou-se em uma indústria em crescimento, mas a definição de dependência mais concisa, e repetida com mais freqüência, é do brasileiro Theotônio dos Santos:

> Por dependência queremos indicar uma situação em que a economia de certos países é condicionada pelo desenvolvimento e pela expansão de outra economia, à qual a primeira está sujeita. A relação de interdependência de duas economias, e entre elas e o comércio mundial, assume a forma de dependência quando certos países (os dominantes) podem expandir-se e sustentar-se, enquanto outros (os dependentes) só podem fazê-lo como reflexo daquela outra expansão, a qual pode ter um efeito positivo e negativo sobre o seu desenvolvimento imediato (Dos Santos, 1970, p. 231).

As muitas variedades da teoria da dependência combinam elementos do marxismo tradicional com o nacionalismo econômico. Os teóricos da dependência derivam do marxismo sua análise do capitalismo, em especial a teoria do imperialismo, e sua preocupação com a distribuição interna da riqueza. Da teoria do nacionalismo econômico aproveitam seu programa político de fortalecimento do Estado e a grande preocupação com a distribuição internacional da riqueza. Assim, em contraste com o marxismo clássico, pouca atenção é dada ao proletariado internacional: não há uma convocação para que os trabalhadores do mundo se unam e se desfaçam dos seus grilhões.

Embora diferentes cultores da teoria da dependência se inclinem nesta ou naquela direção – apoiando-se mais no marxismo ou no nacionalismo –, todos eles partilham uma série de premissas e explicações a respeito das causas dos problemas do subdesenvolvimento. Posição refletida na afirmativa de Gunder Frank de que foi "o capitalismo, tanto mundial como nacional, que no passado produziu o subdesenvolvimento e no presente ainda gera o subdesenvolvimento" (cit. em Brewer, 1980, p. 158). Como disse Thomas Weisskopf, "a proposição causal mais fundamental [associada à] literatura da dependência é que ela é causa do subdesenvolvimento" (Weisskopf, 1976, p. 3). Assim, a teoria da dependência está estreitamente associada ao conceito do Sistema Mundial Moderno que discutimos no Capítulo 3.

Os liberais definem o subdesenvolvimento como uma "condição" em que se encontra a maioria dos países porque não conseguiram acompanhar as nações mais desenvolvidas; para os teóricos da dependência, trata-se de um "processo" em que muitos países são colhidos em razão das relações ineren-

[11] Palma (1978) contém um excelente sumário da bibliografia sobre a teoria da dependência. T. Smith (1981, p. 68-84) apresenta uma visão mais crítica, e Caporaso (1978) nos dá uma variedade de visões diferentes sobre o tema.

tes entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido.[12] O desenvolvimento e o subdesenvolvimento constituem um sistema que gera riqueza para uns poucos e pobreza para muitos – Frank o chama de "desenvolvimento do subdesenvolvimento" (Frank, 1969). Enquanto os liberais acentuam a natureza dupla, mas flexível, das economias internas e internacional, ou seja, o contraste entre os setores modernos integrados nessas economias e os setores atrasados, isolados e ineficientes, os teóricos da dependência argumentam que há um único conjunto funcional integrado, no qual a periferia subdesenvolvida é necessariamente atrasada porque é explorada de forma sistemática e impedida de se desenvolver pelo capitalismo internacional e por seus aliados internos reacionários, situados dentro das próprias economias do Terceiro Mundo.

Comenta-se que esse relacionamento funcional ou orgânico entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos foi instituído originalmente pelo colonialismo, e alguns alegam que ele persiste mesmo depois da independência política formal, em virtude das forças econômicas e tecnológicas que concentram a riqueza nos países metropolitanos em vez de difundi-la pelas nações menos desenvolvidas. Os liberais afirmam que com o tempo a distância entre os ricos e os pobres desaparecerá, à medida que a metodologia e a técnica do Ocidente se espalhem pelo mundo, enquanto os que aceitam a teoria da dependência afirmam que o subdesenvolvimento é causado pelo funcionamento da economia capitalista mundial.

A teoria da dependência surgiu em meados da década de 1960 em parte como uma reação ao aparente fracasso da análise e das propostas dos estruturalistas. Os teóricos da dependência argumentam que a estratégia de industrialização baseada na substituição das importações deixou de produzir crescimento sustentado nos países menos desenvolvidos em razão da permanência das suas condições econômicas e sociais tradicionais. Na verdade, a aliança neocolonialista das elites feudais desses países com o capitalismo internacional foi mesmo reforçada pela estratégia da substituição das importações, e o resultado foi uma pior distribuição da renda, uma demanda interna fraca demais para sustentar a industrialização continuada e uma dependência crescente das multinacionais, as quais se beneficiam com a substituição das importações. Em conseqüência, os países menos desenvolvidos perderam o controle da sua economia, tornando-se cada vez mais dependentes do capitalismo internacional. Portanto, a solução para esse problema precisa ser uma revolução socialista e nacionalista que promova sociedades justas e nações autônomas.

[12] D. Baldwin (1980) oferece uma excelente análise do conceito de dependência e seu lugar nas obras sobre as relações internacionais.

Os principais componentes da teoria da dependência incluem análises: 1) da natureza e da dinâmica do sistema capitalista mundial; 2) da vinculação entre os países capitalistas avançados e os menos desenvolvidos; e 3) das características internas dos próprios países dependentes. Embora as teorias difiram a respeito de pontos específicos, todos os teóricos da dependência sustentam que esses fatores explicam o subdesenvolvimento e mostram o caminho para uma solução. Vamos examinar adiante cada um desses aspectos.

Um ingrediente central da teoria da dependência é a crítica marxista do capitalismo conforme exposta por Lenin e outros. Essa teoria afirma que as leis do capitalismo e as contradições existentes na economia capitalista obrigam a uma expansão para a periferia menos desenvolvida da economia mundial. Em razão da deficiência do consumo e da queda da lucratividade nos países desenvolvidos, estes últimos precisam dominar e explorar as nações menos desenvolvidas, o que produz uma estrutura hierárquica de domínio entre o centro industrializado e a periferia dependente.

No entanto, em muitos aspectos importantes a teoria da dependência afasta-se da análise marxista tradicional do imperialismo. Substitui, por exemplo, a dominação política pela econômica: enquanto para Lenin o controle político era a característica principal do imperialismo capitalista, a teoria da dependência substitui o colonialismo político formal pelo neocolonialismo econômico, com controle informal. A teoria da dependência rejeita também a visão marxista clássica de que o imperialismo desenvolve a economia "colonizada" até o ponto em que ela pode livrar-se das cadeias que a sujeitam; sustenta que, embora ocorra um processo de desenvolvimento, enquanto for dependente a economia colonial não pode livrar-se da sua sujeição. Além disso, os teóricos da dependência consideram a empresa multinacional, especialmente nos setores da indústria e dos serviços, o instrumento mais importante do domínio e da exploração capitalistas neste final do século XX. Afirmam que as grandes empresas substituíram a alta finança e os governos colonialistas que, segundo a análise de Lenin, dominavam os países menos desenvolvidos.[13]

A teoria da exploração mantém a idéia de que o Terceiro Mundo é pobre porque tem sido explorado sistematicamente (Amin, 1976). O subdesenvolvimento do Terceiro Mundo é associado funcionalmente ao desenvolvimento das

[13] Lenin tinha consciência do que os neomarxistas atuais chamam de relações de "dependência", e no seu livro *Imperialismo* (1939 [1917], p. 85) comentou a dependência da Argentina com relação à Grã-Bretanha. No entanto, aparentemente, não acreditava que esse tipo de relação econômica fosse muito importante, em comparação com a anexação política formal. Além disso, o ponto de vista clássico marxista, sustentado por Lenin, de que o imperialismo capitalista desenvolve a colônia, foi corrigido em 1928, no VI Congresso da Internacional Comunista, em favor da formulação contemporânea da teoria da dependência (Mandle, 1980, p. 736).

economias centrais, e o sistema mundial moderno tem permitido que esse centro desenvolvido sugue a periferia do seu excedente de produção, transferindo assim riqueza dos países menos desenvolvidos para as economias capitalistas desenvolvidas mediante os mecanismos do comércio e do investimento. Em conseqüência, a dependência não só impede o pleno desenvolvimento do Terceiro Mundo como leva à miséria as economias menos desenvolvidas, tornando-as menos bem-sucedidas do que poderiam ser se lhes fosse permitido o desenvolvimento independente.

A posição da "negligência imperial" assume um ponto de vista bem diferente a respeito do efeito da economia mundial sobre os países menos desenvolvidos (Brown, 1970). Entende que o problema das economias subdesenvolvidas, e certamente o dos países de menor desenvolvimento relativo, é o de que as forças do imperialismo capitalista deliberadamente os deixaram de lado. A expansão do capitalismo mundial, por meio do comércio e do desenvolvimento, e a migração européia criaram uma divisão internacional do trabalho que favoreceu certas regiões e desprezou outras, em prejuízo destas últimas O imperialismo capitalista criou as bases para o desenvolvimento industrial mediante o estímulo do comércio internacional e dos investimentos de infra-estrutura (portos, ferrovias e centros urbanos) em um conjunto privilegiado de alguns países em desenvolvimento, notadamente as "terras de colonização recente". Em outras regiões, o impacto e a penetração do capitalismo foram insuficientes para destruir os modos de produção arcaicos e abrir caminho ao progresso econômico. Os lamentos dos que foram excluídos expressa-se na pergunta: "Por que não fomos colonizados?". Mesmo na metade da década de 1980, os investimentos das multinacionais levam a indústria a alguns países, negligenciando completamente a grande maioria deles. Assim, em última análise, a economia capitalista mundial é responsável pelo subdesenvolvimento, porque os fluxos de comércio e de desenvolvimento tiveram um impacto diferenciado na periferia.

A escola do "desenvolvimento dependente ou associado" é a interpretação mais recente da teoria da dependência (Evans, 1979). Ao reconhecer o sucesso econômico espetacular de vários países menos desenvolvidos, como o Brasil, a Coréia do Sul e Formosa, essa posição sustenta que sob certas condições as relações de dependência podem provocar o rápido crescimento econômico. Afirma, contudo, que esse tipo de crescimento não é um desenvolvimento efetivo, porque não conduz à independência da nação; os que propõem essa idéia acreditam que na verdade ele pode ter efeitos muito prejudiciais.

A dependência econômica persistente constitui um fator limitativo do crescimento econômico, e alega-se que pode ter as seguintes conseqüências negativas, as quais impedem o verdadeiro desenvolvimento:

1) a dependência excessiva das exportações de produtos primários, cujos preços flutuam, causando instabilidade econômica interna;
2) a má distribuição da renda nacional, a qual cria na elite gostos inadequados e privilegia as mercadorias de luxo estrangeiras e despreza as verdadeiras necessidades das massas, o que mantém as desigualdades sociais e reforça o domínio pelo capitalismo externo;
3) os investimentos industriais pelas empresas multinacionais, com uma industrialização dependente, a qual tem o efeito de criar uma economia subsidiária, com custos de produção elevados, destruindo o espírito empreendedor nacional e a inovação tecnológica, sangrando a economia do país com a repatriação dos lucros;
4) o controle dos principais setores da indústria por firmas estrangeiras, as quais competem exitosamente com as firmas locais no acesso aos mercados de capital;
5) a introdução de tecnologias impróprias – por exemplo, intensivas de capital e não de trabalho;
6) uma divisão internacional do trabalho a separar a alta tecnologia do centro da baixa tecnologia da periferia;
7) a prevenção do desenvolvimento autônomo e auto-sustentado com base na tecnologia e no empreendimento nacionais;
8) a distorção do mercado de trabalho local, porque as multinacionais pagam melhores salários e, desse modo, provocam desperdício e maior desemprego;
9) finalmente, a dependência do capital estrangeiro, que de modo geral estimula os governos do tipo totalitário que cooperam com as empresas estrangeiras, garantindo-lhes a estabilidade política de que necessitam.

Todos os teóricos da dependência sustentam que o subdesenvolvimento se deve primordialmente às forças externas do sistema capitalista mundial, e não às políticas seguidas pelos próprios países em desenvolvimento. Tanto o subdesenvolvimento como o desenvolvimento capitalista resultam da expansão do capitalismo internacional. Essa situação histórica não mudou fundamentalmente: o equilíbrio internacional do poder econômico e político continua a ser distorcido em benefício das economias desenvolvidas. Embora as economias dependentes subdesenvolvidas possam progredir em termos absolutos, serão sempre atrasadas em termos relativos.

O terceiro componente importante da teoria da dependência é uma análise quase marxista da dependência econômica, e é justamente esse aspecto da teoria da dependência que a distingue da posição estruturalista, a qual os seus defensores consideram reformista e burguesa. Especificamente, a teoria da

dependência afirma que o país dependente está preso à economia mundial por uma vinculação transnacional de classe. Há interesses comuns e uma aliança de conveniência entre os centros do capitalismo internacional e a sua clientela que detém o poder nas economias dependentes. Essa aliança parasitária ou capitalista-feudal é integrada pelos interesses agrários, pelos militares e pelos gerentes locais das empresas multinacionais, os quais têm interesse em manter a ligação com o capitalismo internacional e em impedir o desenvolvimento de uma economia industrial independente e poderosa, mediante reformas políticas e sociais. Os teóricos da dependência argumentam que essa elite resiste à perda dos seus privilégios e é mantida no poder pelas forças do capitalismo mundial; e também que a estratégia da substituição das importações, apoiada pelos estruturalistas, simplesmente reforça o domínio estrangeiro sobre a economia nacional.

O ponto crucial do ataque dos defensores da teoria da dependência às elites burguesas do Terceiro Mundo é a sua afirmativa de que a cooperação dessas elites com o capitalismo internacional e a integração da sociedade na economia mundial prejudicam o desenvolvimento econômico e social, assim como a independência política da sociedade. Essas elites são acusadas de defender seus interesses de classe, e não os interesses da sociedade como um todo contra o capitalismo internacional, como fariam os verdadeiros nacionalistas.

A solução para o subdesenvolvimento advogada pelos teóricos da dependência consiste em destruir o vínculo entre o capitalismo internacional e a economia nacional, mediante o triunfo político de uma liderança nacional revolucionária que derrube a elite clientelística, substituindo-a por nova classe dirigente voltada para o desenvolvimento autônomo. Essa nova elite se dedicaria à industrialização, erradicando prontamente os privilégios feudais e trabalhando em favor da eqüidade social e econômica. Com a substituição do capitalismo pelo socialismo, e ao longo de um processo de desenvolvimento auto-sustentando, ela criaria um Estado justo e vigoroso.

As concepções de desenvolvimento e subdesenvolvimento dos teóricos da dependência incluem conceitos políticos e sociais, além de econômicos; eles pretendem não só o desenvolvimento econômico da sociedade, mas também a sua transformação em uma direção política e social determinada. Sua meta é criar um Estado nacional independente, eqüitativo e industrializado – objetivo que na opinião deles exige a transformação de todo o sistema político e social.

Embora os temas principais da teoria da dependência não tenham mudado, alguns autores introduziram modificações sutis, mas importantes. Reconhecendo o óbvio desenvolvimento de alguns NICs, mudaram a ênfase da teoria da explicação do "subdesenvolvimento" para a explicação do "desenvolvimento dependente". Com o sucesso evidente desses NICs e sua estratégia baseada

no crescimento das exportações, pode-se observar um claro movimento de retorno à noção original marxista de que a integração na economia mundial capitalista é uma força "favorável" ao desenvolvimento econômico, a despeito dos males que acarreta.

Não obstante essas mudanças de ênfase, a teoria da dependência continua a ser uma ideologia de fortalecimento do Estado em uma economia mundial marcada por alta interdependência. Embora adote ideais socialistas e uma análise marxista, tem absorvido elementos poderosos das tradições estatizantes do mercantilismo do século XVIII e do nacionalismo econômico do século XIX. E continua a afirmar que, com uma estratégia de desenvolvimento autônomo e auto-sustentado, um país subdesenvolvido pode tornar-se um Estado nacional independente.

Uma crítica da teoria da dependência

O ponto crucial do argumento da dependência é o de que o mercado mundial ou a economia capitalista internacional funcionam de modo a prejudicar sistematicamente o desenvolvimento do Terceiro Mundo. Portanto, a demonstração de que certos países foram explorados não é suficiente para sustentar essa teoria. Embora não se possa negar que em alguns casos uma aliança dos capitalistas estrangeiros com as elites nacionais contribuiu para o subdesenvolvimento da economia nacional – por exemplo, nas Filipinas de Ferdinand Marcos –, a acusação de que existe uma relação funcional sistemática entre o capitalismo e o subdesenvolvimento não pode ser comprovada.

Vale notar que uma única variável independente – o funcionamento da economia internacional – está sendo usada para explicar três tipos bem diferentes de fenômenos encontrados no Terceiro Mundo: o subdesenvolvimento, a marginalização e o desenvolvimento dependente (Russett, 1983). De uma simples perspectiva metodológica, há algo errado em qualquer teoria que empregue uma única variável independente para explicar três resultados mutuamente exclusivos. A teoria da dependência está repleta de hipóteses *ad hoc* e argumentos tautológicos que pretendem explicar esses fatos inteiramente distintos.

O argumento geral de que como um grupo os países subdesenvolvidos continuam a ser exportadores de produtos básicos, têm sido explorados e são mantidos em posição de subdesenvolvimento simplesmente não é verdadeiro. No fim dos anos 1980, além dos países da África ao sul do Saara, só alguns poucos em outras regiões continuaram a ser exportadores empobrecidos de matérias-primas. Embora os termos de intercâmbio para os produtos primários não tenham exibido uma tendência secular para a deterioração, os ciclos econô-

micos são muito prejudiciais para esses países subdesenvolvidos que não transformaram sua economia. Entretanto, como um grupo os países menos desenvolvidos cresceram mais depressa nos últimos anos do que os países desenvolvidos, com a exceção importante do Japão (Krasner, 1985, p. 97 e 101). Em suma, há pouca evidência em apoio à acusação de que a economia internacional funciona sistematicamente trazendo desvantagens para o Terceiro Mundo.

A acusação dos teóricos do subdesenvolvimento e da dependência de que a economia mundial de mercado negligenciou e excluiu muitos países do Terceiro Mundo é correta. O processo de integração econômica global iniciado no fim do século XIX, o qual expandiu o comércio e o investimento entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos, foi muito heterogêneo. O simples fato é que tanto o imperialismo do século XIX como as multinacionais do século XX deixaram à margem do progresso muitas das economias tradicionais, porque elas ofereciam pouco campo para serem "exploradas". Portanto, essa marginalização de algumas áreas (o Quarto e o Quinto Mundos), como o Sahel e outras partes da África, só pode ser considerada um pecado de omissão. De fato, a ameaça mais séria enfrentada por boa parte do Terceiro Mundo não é a dependência, e sim a provável continuidade da sua exclusão e o perigo de uma maior marginalização. Como John Ruggie observou (1983b), o que tem faltado ao mundo do pós-guerra é um regime internacional adequado com o objetivo do desenvolvimento econômico global. Mas essa é uma falta não só do mundo capitalista, mas também do bloco socialista e dos ricos produtores de petróleo. Deve-se notar também que neste particular o Ocidente tem sido bem mais generoso do que o bloco socialista ou do que os membros da Opep.

Naturalmente, a alegação de que o desenvolvimento dependente ou associado exemplificado pelo Brasil, pela Coréia do Sul e por outros países não é um desenvolvimento "genuíno", é em boa parte normativa (Brewer, 1980, p. 291). No entanto, mesmo se aceitarmos a posição de que o objetivo do desenvolvimento devem ser a independência nacional, o bem-estar social e a industrialização autônoma, a evidência em apoio a essa tese não é clara. Muitos países que hoje são desenvolvidos e independentes seguiram previamente a trilha do desenvolvimento dependente. Como os marxistas que incorporaram o ponto de vista de Marx sobre o assunto podem bem apreciar, o desenvolvimento dependente de um número crescente de países menos desenvolvidos começou com um processo de industrialização sustentado e de crescimento econômico (Brewer, 1980, p. 286-294). Com efeito, o sucesso dos NICs pode ser atribuído, em parte, à herança do imperialismo japonês (Cumings, 1984, p. 8).

Ao escrever na tradição de Marx, Lenin e outros marxistas clássicos, Bill Warren deu-nos uma clara avaliação do que está ocorrendo entre os países menos desenvolvidos:

> Se a expansão do capitalismo para áreas não-capitalistas criou um sistema internacional de desigualdade e exploração – o imperialismo –, criou também as condições para a destruição desse sistema pela difusão das forças produtivas e das relações sociais capitalistas. Essa tem sido a nossa tese, como foi a tese de Marx, Lenin, Luxemburgo e Bukharin (Warren, 1973, p. 41).

No entanto, é preciso acrescentar que o desenvolvimento econômico só acontecerá se a sociedade puser a sua casa em ordem. Como afirmam os liberais, não haverá desenvolvimento econômico até que a sociedade crie instituições econômicas eficientes.

A evidência disponível sugere que nem a integração na economia mundial nem o isolamento econômico podem garantir o desenvolvimento. A primeira opção pode limitar um país ao papel especializado de exportador, papel este que prejudica o desenvolvimento total da sua economia. Os rendimentos elevados da exportação de um determinado produto e os interesses poderosos dos exportadores podem prejudicar a diversificação. A dependência excessiva das exportações e a flutuação dos preços criam vulnerabilidades que também podem trazer prejuízos à economia. No entanto, o isolamento econômico pode causar distribuição inadequada dos recursos, em escala maciça, e ineficiências que impedem o desenvolvimento de longo prazo da economia. O que é importante para o desenvolvimento econômico e para o rompimento da situação de dependência é a capacidade de a economia transformar-se. Essa tarefa é, em última análise, a responsabilidade da sua liderança econômica e política. Conforme Norman Gall (1986) demonstrou cabalmente, um grande número de países menos desenvolvidos sofreu as conseqüências da liderança inadequada.

Uma avaliação da estratégia dos países em desenvolvimento

Por mais elaboradas e sofisticadas que possam parecer, todas as teorias sobre a pobreza e o modo de dela escapar podem ser reduzidas a uma das seguintes fórmulas, isoladas ou em combinação: 1) os pobres são pobres porque são ineficientes (essa é essencialmente a posição do liberalismo econômico); portanto, precisam criar uma economia eficiente; 2) os pobres são pobres porque não têm poder ou são explorados (argumento da maioria dos marxistas contemporâneos e dos defensores da teoria da dependência), por isso precisam adquirir poder; 3) os pobres continuam pobres porque são pobres, ou seja, estão presos em um círculo vicioso da pobreza, do qual não conseguem escapar (o ponto de vista dos marxistas tradicionais e dos atuais estruturalistas.[14] A es-

[14] Nurkse (1953) parece ter sido o primeiro a propor essa formulação.

tratégia de desenvolvimento preconizada para os países menos desenvolvidos depende em grande parte da interpretação aceita.

A avaliação dessas posições é extremamente difícil, porque as teorias em que repousam são imprecisas – são mais prescritivas do que científicas, porque o tempo decorrido é insuficiente para julgar o sucesso ou o insucesso das várias alternativas, e também porque elas têm objetivos diferentes e empregam diferentes definições do desenvolvimento econômico. Tomada em seus próprios termos, cada teoria ou estratégia precisa ser julgada por critérios exclusivos. Por exemplo: embora os liberais se preocupem com a qualidade de vida e com o bem-estar interno, eles definem o desenvolvimento econômico primordialmente como o aumento da renda *per capita*, qualquer que seja a forma como essa renda é gerada e quaisquer que sejam suas implicações para a autonomia nacional. Mas os estudiosos da independência e os estruturalistas definem o desenvolvimento econômico em termos dos ideais socialistas, da industrialização auto-sustentada e do aumento do poder nacional.

Como o tema deste livro é o sistema internacional, nele se discute fundamentalmente a relevância de cada teoria e de cada estratégia para o poder e para a independência dos Estados nacionais emergentes. Aceito, de modo geral, a posição estruturalista de que o importante é a construção do Estado, como era para Hamilton, List e outros nacionalistas econômicos. Assim, é apropriado perguntar qual tem sido a melhor estratégia para uma economia subdesenvolvida, com base na limitada evidência disponível para tornar-se uma nação unida e poderosa, isoladamente ou em aliança com outros países.

A discussão que segue analisará e avaliará as estratégias econômicas e políticas que as economias menos desenvolvidas têm seguido efetivamente nas últimas décadas. Excluindo os poucos países, como Myanmar (a antiga Birmânia) e a Libéria, que parecem ter optado por não seguir o caminho do desenvolvimento econômico, essas estratégias abrangem desde o desenvolvimento autônomo advogado pelos teóricos da dependência, até a participação agressiva na economia mundial, que é o caminho escolhido pelos NICs. O exame de cada teoria será breve, incompleto e tentativo nas suas conclusões. Afinal, o drama histórico da criação dos Estados no mundo em desenvolvimento está apenas começando.

O desenvolvimento autônomo

Tanto os estruturalistas como os defensores da teoria da dependência têm defendido uma estratégia de desenvolvimento baseada nos esforços de cada país. Para os estruturalistas, isso significa uma ênfase na estratégia de substi-

tuição das importações, uma industrialização rápida protegida por tarifas elevadas e uma reforma das instituições internacionais. As teorias da dependência vão mais além e argumentam que o desenvolvimento autônomo exige uma transição social, da sociedade feudal-capitalista para o socialismo. Afirmam que a eqüidade interna só pode ser alcançada quebrando-se os laços com as economias capitalistas. Mas essas estratégias têm funcionado na prática?

A industrialização substitutiva das importações começou na América Latina e em alguns outros países menos desenvolvidos durante a Grande Depressão da década de 1930, e desenvolveu-se durante a Segunda Guerra Mundial. Como resultado dos preços muito baixos dos produtos primários exportados e da falta de produtos manufaturados que pudessem ser importados dos países industriais, muitos países subdesenvolvidos começaram a desenvolver suas próprias indústrias. Embora essa estratégia tenha provocado uma rápida industrialização, como no caso do Brasil, em alguns aspectos importantes os seus resultados têm sido desapontadores. Por muitas razões, na maioria dos países, quando os governos estimularam a criação de indústrias em que as economias nacionais não tinham uma vantagem comparativa, criou-se uma estrutura industrial ineficiente, de custos elevados. As multinacionais investiram nesses projetos principalmente para evitar barreiras comerciais. Entretanto, os novos países asiáticos em vias de desenvolvimento mais bem-sucedidos seguiram uma estratégia de exportação combinada com as multinacionais norte-americanas e japonesas. Na década de 1980, muitos desses países que tinham adotado a tese da substituição de importações começaram a mover-se no sentido de uma estratégia de crescimento impulsionado pelas exportações, em razão da necessidade de obter moeda estrangeira e de desenvolver indústrias eficientes que pudessem competir nos mercados mundiais (Strange, 1985c, p. 252).

As razões específicas para o fracasso da estratégia da substituição das importações incluem as seguintes: a escala relativamente pequena dos mercados nacionais, a qual os levou a projetar fábricas pouco econômicas; o protecionismo excessivo, o qual diminuiu o estímulo para melhorar a qualidade da produção; a necessidade de importar tecnologia industrial e bens de capital, a qual provocou problemas no balanço de pagamentos e forte endividamento externo. Em meados dos anos 1980, tinha ficado evidente que a industrialização baseada na substituição das importações era inadequada.

A via alternativa para o desenvolvimento autônomo, mediante uma transformação social interna, foi escolhida, em diferentes momentos, por Cuba, pela Tanzânia e pela China. Intitulando-se socialistas ou comunistas, esses países queriam minimizar seu envolvimento com o que consideravam como economia capitalista, imperialista e hostil, e assegurar internamente a justiça social. Uma estratégia que não conseguiu o desejado sucesso econômico e social (Rydenfelt,

1985). Além disso, as relações de dependência são características da ex-União Soviética e de seus clientes do Terceiro Mundo, como Cuba, Iêmen e Vietnã: a dependência não é um traço exclusivo do capitalismo internacional (Clark e Bahry, 1983).

Embora China e Cuba tenham alcançado um certo grau de bem-estar social e eqüidade econômica, ele certamente não é comparável ao de países como Formosa e Coréia do Sul, os quais se integraram completamente no capitalismo mundial. Não há dúvida de que o crescimento desses dois países, baseado nas exportações, teve efeitos mais igualitários do que a estratégia brasileira da substituição de importações, a qual parece ter aumentado a má distribuição da renda. Embora a evidência nesses assuntos seja inconclusiva, a distribuição da renda nacional é muito mais um produto das condições históricas e das políticas governamentais do que uma conseqüência da posição ocupada pela economia na ordem capitalista internacional.[15]

O nível de sucesso econômico obtido com a estratégia do desenvolvimento autônomo só pode ser descrito como desapontador. A economia cubana pouco mudou desde que ela se afastou do Ocidente; suas exportações continuaram a ser principalmente o açúcar, o fumo e outros produtos primários. Sua economia era altamente subsidiada pela União Soviética, por razões políticas; na verdade, Cuba trocou uma dependência por outra. O rendimento econômico da Tanzânia é péssimo, para dizer o mínimo, inferior ao do Quênia, seu vizinho, o qual escolheu um caminho mais claramente capitalista para se desenvolver e depende da África do Sul. Portanto, é preciso olhar para a China a fim de avaliar a estratégia do desenvolvimento autônomo.

Embora a China tenha recebido assistência soviética nos anos 1950 e 1960, com a liderança de Mao Zedong os chineses comprometeram-se com o desenvolvimento autônomo, planejando modernizar a sua economia fora da estrutura da economia capitalista global, mobilizando seu próprio capital e criando sua própria tecnologia. A industrialização chinesa se basearia em técnicas intensivas de trabalho, dirigidas para um mercado de massa. Essa estratégia foi acelerada por Mao com o Grande Salto para a Frente (1958-1961). Observadores ocidentais simpáticos elogiaram a siderurgia dos "fornos de quintal", símbolos desse esforço maciço de modernização; os entusiastas proclamaram a sabedoria e o êxito do "modelo chinês de desenvolvimento econômico", recomendando-o aos outros países que desejassem escapar do jugo do capitalismo internacional.

---

[15] A investigação conduzida sob a direção de Henry Bienen no Programa de Pesquisa sobre o Desenvolvimento Econômico da Woodrow Wilson School da Universidade de Princeton, assim como os estudos de Atul Kohli *et al.* (1984) e de Hla Myint (1985) no Banco Mundial esclarecem que as forças do mercado interno e a política econômica têm a maior importância na determinação do modo como a renda nacional é distribuída.

No entanto, o "Grande Salto" não ajudou a economia chinesa, e os problemas resultantes foram ampliados pela cisão sino-soviética e pelo esforço dos russos em sabotar a economia chinesa, retirando os seus técnicos e suspendendo toda ajuda. Depois disso veio a Revolução Cultural, a qual causou danos adicionais à economia e às suas bases técnicas e científicas. Durante anos, a China involuiu sob o efeito das pressões internas. A liderança que surgiu depois da morte de Mao encontrou-se alienada tanto do Ocidente como do bloco socialista, e percebeu que a China não poderia alcançar seus objetivos de desenvolvimento de forma isolada sem a assistência ocidental. Nas palavras de Deng Xiaoping, "nenhum país pode desenvolver-se fechando as suas portas (...) O isolamento levou a China à pobreza, ao atraso e à ignorância" (citado em *The New York Times*, 2 de janeiro de 1985, p. A1). Marx concordaria, sem dúvida, fortemente.

Ainda é cedo para saber quais serão as conseqüências do retorno da China à economia mundial. A China abriu-se para os investimentos ocidentais, mas essas inversões, a transferência da tecnologia moderna e a ampliação do comércio ainda estão em uma fase inicial. Não obstante, em meados da década de 1980, já era claro que a estratégia do desenvolvimento autônomo preconizada pela extrema teoria da dependência tinha pouco a oferecer aos países em desenvolvimento. Se com as vantagens de um Estado forte, recursos abundantes e um grande mercado interno a China não teve êxito com a sua aplicação, qual a esperança de que funcionasse na Tanzânia? Devemos lembrar que até a União Soviética já tinha uma forte base industrial antes do bolchevismo, e com a Nova Política Econômica dos anos 1920 recebeu novas infusões de tecnologia ocidental. Como ouvi certa vez do escritor iugoslavo Milovan Djilas, nenhuma sociedade comunista desenvolveu-se plenamente, ou poderá fazê-lo, sem a assistência das economias capitalistas. De um modo mais geral, todo desenvolvimento é, em diferentes graus, um desenvolvimento dependente; nenhuma sociedade pode crescer sem adquirir pelo menos a tecnologia de produção das economias mais avançadas.

O regionalismo econômico

Uma segunda estratégia utilizada pelos países em desenvolvimento, assim como por outras nações, é o regionalismo econômico: um grupo de países em uma área geográfica limitada procura melhorar sua posição geral em relação às economias mais avançadas por meio da cooperação econômica. Essa cooperação pode assumir várias formas, e as mais importantes são as seguintes:

1) a formação de uma área de livre comércio ou união aduaneira para aumentar a escala dos mercados internos e, ao mesmo tempo, proteger os produtores nacionais contra competidores externos;
2) a implementação de códigos e de acordos de investimento para fortalecer a posição negociadora dos seus membros com as economias desenvolvidas e em particular com as empresas multinacionais; e
3) o desenvolvimento de políticas industriais regionais para concentrar empresas locais fragmentadas nos setores de têxteis, aço e veículos, formando empresas maiores (públicas e privadas) capazes de execer liderança regional.

Quando a estratégia da substituição das importações começou a fracassar, a Unctad, dirigida por Prebisch, adotou uma abordagem regional em relação aos problemas dos subdesenvolvidos, argumentando que esses países deviam formar monopólios regionais nos setores mais importantes da indústria, criando uma divisão do trabalho regional baseada na especialização e formulando regras para orientar o relacionamento com as multinacionais, de modo a superar o problema dos vários mercados nacionais, todos de pequenas dimensões, melhorando assim sua posição negociadora diante das grandes empresas.

Esses esforços tiveram resultados variados. Foram feitas tentativas na África oriental e ocidental, no Caribe, no sudeste da Ásia, na América Central e na região andina. Embora alguns objetivos limitados tivessem sido alcançados, nos assuntos monetários e na migração da mão-de-obra, os esforços mais ambiciosos de criar um mercado comum foram invariavelmente derrubados pelos conflitos regionais e pelas rivalidades econômicas. A competição intra-regional pelas inversões estrangeiras e as oportunidades comerciais prejudicaram muitas vezes a frente comum contra as multinacionais. As tentativas de racionalizar e de concentrar as indústrias, em benefício de uma divisão regional do trabalho, foram obstaculizadas pelo desejo de cada país de exercer a liderança dentro da região. As mesmas forças do nacionalismo econômico que provocaram o compromisso inicial com a cooperação regional inviabilizaram-na, na medida em que cada país procurava defender seus interesses específicos.

Na verdade, até hoje houve só dois exemplos relativamente bem-sucedidos de regionalismo econômico: a Comunidade Econômica Européia e o Comecon, na Europa Oriental; os dois resultaram em um alto grau de integração. Contudo, as circunstâncias excepcionais desses dois empreendimentos e a natureza limitada do seu sucesso limitam a sua utilidade como modelos para os países menos desenvolvidos. Nos dois casos, uma ou outra das superpotências desempenhou um papel significativo na sua formação. Também nos dois casos, razões de segurança tiveram grande importância. Além disso, até mesmo

a CEE não pôde avançar muito além de uma tarifa externa e de uma política agrícola comuns. Embora a União Soviética tenha forçado os membros do bloco oriental a se especializar, seguindo uma "divisão do trabalho internacional socialista", a resistência foi grande, e aquelas economias buscaram aberturas comerciais com o Ocidente. Na Europa, como nos países menos desenvolvidos, o nacionalismo econômico dificultou a integração regional.

Uma segunda forma de regionalismo está incorporada na criação de relações comerciais especiais entre os países desenvolvidos e entre os agrupamentos especiais dos países menos desenvolvidos. A Convenção de Lomé entre a Comunidade Econômica Européia e alguns países menos desenvolvidos, assim como o Programa da Bacia do Caribe, lançado pelo presidente Reagan, são exemplos desse tipo de regionalismo que estende preferências comerciais e outros benefícios a países selecionados. Por exemplo: a Convenção de Lomé deu, a mais ou menos sessenta Estados africanos, do Caribe e do Pacífico, acesso privilegiado ao mercado comum da CEE para suas exportações de produtos básicos e de certos tipos de manufaturas. No entanto, sem exceção, esses acordos são prejudicados por restrições impostas a determinadas exportações agrícolas e industriais. Em particular, restringem as exportações que competem com produtos da Comunidade, limitando assim esse tipo de regionalismo como veículo da industrialização e como meio de escapar da relação de dependência.

Recentemente, um terceiro tipo de regionalismo econômico vem ganhando força: a "desvinculação do comércio" (*delinking of trade*) entre as economias desenvolvidas e as menos desenvolvidas e a formação de laços comerciais e de uma divisão do trabalho entre todos os países menos desenvolvidos, atuando independentemente das economias mais avançadas (Lewis, 1980b). Embora o comércio Sul–Sul, dentro do Terceiro Mundo, não tenha crescido de forma significativa nos anos 1970 e no princípio da década de 1980, ele promete ser mais importante no futuro.[16] No entanto, por muitos anos os países desenvolvidos continuarão a ser o motor da economia mundial e os maiores importadores de todos os produtos exportados pelos países subdesenvolvidos *(Idem, ibidem)*. Além disso, a estratégia do *delinking* sofre da mesma debilidade geral do regionalismo, pois os países menos desenvolvidos buscam vantagens à custa de outros e tentam manter as relações comerciais e de investimento vantajosas com as economias industrializadas. Certos países do Terceiro Mundo, agindo individualmente, com freqüência se aliam às multinacionais para adquirir capital e tecnologia e conseguir acessar mercados no exterior. Ao conceder a uma multinacional posição monopolística no seu mercado interno, esperam contar com os recursos dessa empresa para melhorar sua situação econômica. A des-

16 Stewart (1984) apresenta uma boa análise da estratégia de desvinculação.

peito da retórica da "solidariedade do Terceiro Mundo", poucos países subdesenvolvidos estão dispostos a sacrificar o que entendem ser seus interesses nacionais em benefício de outros países em desenvolvimento.

A formação de cartéis de produtos básicos

Emulando a estratégia da Opep, alguns Estados do Terceiro Mundo advogam a formação de cartéis de produtos primários, os quais pudessem forçar uma melhoria dramática dos termos de intercâmbio dos alimentos e das matérias-primas. Já houve propostas desse tipo com relação ao cobre, à bauxita e a outros produtos. Muito se falou sobre essa possibilidade depois do sucesso inicial da Opep, e as respostas dos países desenvolvidos foram variadas: alguns manifestaram preocupação com essas ameaças do Terceiro Mundo, prevendo uma proliferação de cartéis, os quais causariam grandes problemas para os países industrializados; outros observaram que "o petróleo é uma exceção", e afirmaram que se tratava de uma ameaça sem substância (Krasner, 1974). A evidência disponível sugere que estes últimos tinham razão.

Com efeito, o êxito da Opep em quadruplicar o preço do petróleo deveu-se a um conjunto peculiar de circunstâncias favoráveis. Tanto a demanda como a oferta estavam maduras quando a terceira guerra entre Israel e os países árabes, em 1973, fez com que estes últimos impusessem um embargo ao Ocidente, e o Xá do Irã aproveitou o momento para aumentar drasticamente o preço do petróleo exportado. Durante os meses que precederam o começo da guerra, a demanda tinha aumentando muito, e a inflação acelerada reduzira o preço do petróleo em termos reais. Do lado da oferta deixara de haver uma capacidade de produção excessiva, à qual o Ocidente poderia recorrer para compensar a falha de suprimento provocada pelos árabes. Com efeito, pode-se dizer que a crise energética começou antes, quando os Estados Unidos passaram a produzir o máximo que podiam, perdendo assim seu excesso de capacidade e deixando ao cartel da Opep o controle efetivo do mercado mundial de petróleo.

Um cartel tem a tendência poderosa de pôr a sua posição em risco, e sua manutenção exige a existência de um produtor importante com excesso de capacidade, o qual possa instilar disciplina aos membros do grupo e influenciar fortemente os preços, alterando assim a oferta. Em 1973, essa posição crítica tinha passado do governo dos Estados Unidos e de suas empresas petrolíferas para o rei da Arábia Saudita. Depois disso, os sauditas dominaram o mercado mundial de energia durante mais de uma década; aumentando ou diminuindo sua produção, mantinham o cartel, pela influência que exerciam sobre os preços mundiais, agindo em benefício próprio e de pelo menos alguns outros produtores.

No princípio da década de 1980, a influência saudita sobre o cartel diminuiu, e a sorte da Opep mudou de forma dramática. O sucesso das medidas de conservação da energia, o ingresso no mercado de novos produtores que não pertenciam à organização, em particular o México e a Grã-Bretanha, assim como a recessão global, diminuíram em muito a demanda mundial de petróleo. Ao mesmo tempo, a produção total aumentou, pois os produtores tentavam impedir uma queda da sua receita. O conseqüente declínio nos preços do petróleo, de um pico da ordem de US$ 35 ou mais por barril a um mínimo de menos de US$ 12, no verão de 1986, obrigou os sauditas a aumentar sua produção significativamente para forçar um colapso nos preços e restabelecer sua influência sobre o cartel. Embora as conseqüências dessa "guerra de preços" ainda não fossem claras, certas projeções sugeriam que em algum momento, no princípio da década 1990, a demanda mundial voltaria a superar a oferta.[17] Se isso ocorresse, a Arábia Saudita voltaria a dominar o cartel e poderia, uma vez mais, influenciar fortemente os preços do petróleo e da energia de modo geral.

Embora os cartéis de produtos primários tenham tido um grau de sucesso variável nas suas tentativas de elevar e manter os preços, não parece haver qualquer outro produto em situação semelhante à do petróleo. Com efeito, quase todas as outras matérias-primas podem ser substituídas facilmente, e a demanda mundial de muitas delas declinou em razão das reduções dramáticas no conteúdo dos produtos manufaturados (Larson, Ross e Williams, 1986). Com a exceção de uns poucos metais, os Estados Unidos ou um dos seus aliados podem produzir todas as matérias-primas. E, mais importante ainda, não existe nenhum outro país na situação da Arábia Saudita, que pode controlar o suprimento e, portanto, o preço do petróleo. Finalmente, embora os cartéis possam beneficiar alguns países menos desenvolvidos (como aconteceu com o petróleo), ao fazê-lo eles prejudicariam a maioria dos outros países em desenvolvimento. Assim, por muitos motivos, os cartéis de produtos básicos escassos não parecem ser um método promissor para melhorar a sorte do Terceiro Mundo.*

[17] Cálculos feitos por Robert Williams, do Centro de Estudos Ambientais e Energéticos da Universidade de Princeton, indicam que a crescente industrialização dos países menos desenvolvidos e suas necessidades de petróleo, que crescem rapidamente, farão com que a demanda se ajuste à oferta.

* Na década de 1990, os preços do petróleo continuaram flutuando. Em 1990, a média desses preços foi de US$ 10,70, e em meados da década a flutuação ocorria na faixa entre US$ 15 e US$ 25, tendo escalado em 1999 até a proximidade dos US$ 30 (em termos nominais). Vale notar que em termos reais, isto é, em valores de 1996, portanto corrigida a inflação, no longo período entre 1867 e 1996 o *crude oil* norte-americano era vendido em média a US$ 18,63, mas a média dos preços internacionais em 1972 foi de apenas US$ 2,05. Com o primeiro choque da OPEP, o barril passou para US$ 14. O segundo choque, em 1981, elevou o preço até US$ 34. (N. do T.)

A demanda de uma Nova Ordem Econômica Internacional

A percepção do fracasso das alternativas estratégicas (substituição das importações, crescimento autônomo e regionalismo econômico) e o sucesso da Opep provocaram o lançamento de uma nova estratégia na Sexta Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1974. Nesta Sessão um grupo de países em desenvolvimento (o chamado "Grupo dos 77"), liderado por vários membros da Opep, propôs uma Declaração e Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a qual incluía: 1) o direito dos países em desenvolvimento de formar associações de produtores; 2) a vinculação dos preços das exportações de produtos básicos aos preços dos produtos manufaturados exportados pelos países industrializados; 3) o direito dos países em desenvolvimento de nacionalizar as empresas estrangeiras e manter a soberania sobre seus recursos naturais; e 4) a formulação de normas para regular o funcionamento das empresas multinacionais. Em 12 de dezembro de 1974, a Assembléia Geral adotou esses objetivos sob a forma de uma Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.[18]

Embora o desejo de criar uma Nova Ordem Econômica Internacional mostrasse profunda influência dos radicais e dos críticos do capitalismo mundial, com base na teoria da dependência, a Carta guardava, de modo geral, o espírito do estruturalismo, com a crença de que os objetivos da industrialização e do desenvolvimento econômico podiam ser alcançados dentro do quadro da economia mundial, e para isso não seria necessário derrubar o sistema capitalista. Na verdade era preciso reformas institucionais e políticas que ampliassem a influência dos países em desenvolvimento no funcionamento do sistema econômico internacional, orientando-o em seu benefício. As demandas mais importantes para mudar os termos da participação dos países subdesenvolvidos na economia mundial incluíam as seguintes:

1) medidas que ampliassem o controle dos países do Terceiro Mundo sobre suas economias, especialmente seus recursos naturais;
2) acordos para manter e aumentar seu poder aquisitivo e para melhorar os termos de intercâmbio das suas exportações de produtos primários;
3) implementação de um código de conduta para aumentar o controle das multinacionais pelos governos dos países em desenvolvimento, dentro das suas fronteiras;

[18] Krasner (1985) avalia muito bem a demanda de uma Nova Ordem Econômica Internacional por parte dos países menos desenvolvidos.

4) redução do custo da tecnologia ocidental e sua maior disponibilidade;
5) aumento no fluxo da assistência externa e liberalização dos seus termos;
6) alívio da dívida dos países em desenvolvimento;
7) tratamento preferencial aos produtos manufaturados exportados pelos países em desenvolvimento para os mercados de países desenvolvidos, facilitando, assim, o seu acesso;
8) maior poder de decisão por parte dos países em desenvolvimento no Fundo Monetário Internacional, no Banco Mundial, nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais, tornando, assim, essas instituições mais sensíveis às necessidades do Terceiro Mundo.

A essência da proposta inicial da Nova Ordem Econômica Internacional e também das reformulações subseqüentes é a subordinação da economia mundial às necessidades de desenvolvimento reconhecidas das economias menos desenvolvidas (Krasner, 1985). Trabalhando nesse sentido, várias comissões e vários relatórios advogaram mudanças nas regras do comércio internacional, do sistema monetário e em outros campos. Defendiam em particular mudanças nas organizações internacionais – as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional –, as quais dariam aos países em desenvolvimento uma maior influência na administração da economia mundial e dos seus regimes.

A princípio, as potências ocidentais reagiram de forma variada e conflitiva. Numerosas conferências reuniram-se para considerar as demandas do Terceiro Mundo. Em meados dos anos 1980, porém, embora continuassem o debate e a controvérsia sobre essa tentativa mais organizada e significativa dos países menos desenvolvidos de mudar o equilíbrio internacional do poder econômico e político, o desafio representado pela Nova Ordem Econômica Internacional foi efetivamente vencido. Entre as razões desse fracasso estão as seguintes:

1) a despeito das diferenças retóricas e marginais nas suas posições, nenhuma das economias desenvolvidas estava disposta a fazer quaisquer concessões significativas. A resistência foi comandada principalmente pelos Estados Unidos, que consideraram as propostas como impraticáveis ou contrárias ao seu compromisso com uma economia de livre mercado;
2) contrariamente a suas declarações e às expectativas que despertaram, os membros da OPEP não queriam pôr o seu poder e a sua riqueza a serviço dos outros Estados do Terceiro Mundo. Assim, por exemplo, esses países não usaram seus recursos para financiar um fundo geral de produtos de base ou os esforços de desenvolvimento de mais do que

uns poucos países. Preferiram empregar seu novo poder econômico para apoiar seus interesses nacionais e investiram a maior parte dos seus recursos nos mercados financeiros ocidentais;

3) o aumento dos preços do petróleo teve um impacto devastador nos países importadores de petróleo, especialmente nos do Terceiro Mundo. Além do peso representado pelos gastos elevados com importações, a recessão global reduziu em todo o mundo a demanda pelos seus produtos exportáveis. Assim, o sucesso obtido pela OPEP em aumentar os preços mundiais da energia provocou uma recessão global que cortou o poder de barganha dos países menos desenvolvidos e prejudicou sua demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional.

A história da Nova Ordem Econômica Internacional demonstra o dilema fundamental dos países menos desenvolvidos que, em nome do nacionalismo, tentam mudar o funcionamento da economia de mercado mundial para melhorar sua posição relativa. O dilema consiste no fato de o mesmo espírito nacionalista muitas vezes prejudicar seus esforços de cooperação recíproca na busca de uma aliança econômica contra os países desenvolvidos. Embora o confronto com o Norte e o fato de o apelo ideológico da Nova Ordem Econômica Internacional terem proporcionado uma base para um acordo político, a unidade do Terceiro Mundo é muito enfraquecida pelos interesses nacionais conflitantes, mais poderosos.

Ainda que a Nova Ordem Econômica Internacional tenha deixado de produzir as reformas desejadas pelos seus proponentes, isso não invalida necessariamente as queixas dos países menos desenvolvidos ou faz com que certas mudanças nas relações entre Norte e Sul sejam menos desejáveis. Muitas das sugestões do Terceiro Mundo têm mérito e poderiam gerar reformas que aperfeiçoariam o funcionamento da economia mundial como um todo, trazendo benefícios para todos os países, subdesenvolvidos e desenvolvidos. Por exemplo: embora estes últimos se recusem a aceitar propostas que elevem o preço real das matérias-primas, acima do seu valor de mercado, seria do seu interesse estabilizar a receita de exportação dos primeiros. Podemos também conceber acordos mutuamente benéficos em outras áreas, como o alívio da dívida externa e a assistência internacional; e é vital que as economias desenvolvidas mantenham seus mercados abertos para os produtos manufaturados dos países em desenvolvimento. No entanto, nas atuais circunstâncias seria tolo esperar a implementação de amplas reformas que mudassem a posição geral ocupada no mundo pelos países subdesenvolvidos.

O processo de crescimento desigual

Na realidade, nas poucas décadas depois da Segunda Guerra Mundial, o Terceiro Mundo vem se desenvolvendo em ritmo prodigioso.[19] O processo de desenvolvimento difundiu-se rapidamente do núcleo central para certas partes da periferia mundial, como aconteceu no século XIX. O funcionamento do núcleo como um "motor de crescimento", a transferência de recursos para a periferia e o efeito de demonstração do sucesso ajudaram o desenvolvimento a espalhar-se por toda parte no antigo mundo colonial. Embora continuem muito atrás dos países desenvolvidos, a parte que cabe ao Terceiro Mundo no produto mundial bruto está crescendo muito depressa (Reynolds, 1983).

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que esse processo tem sido muito desigual, o que não permite muito otimismo. O esforço de desenvolvimento na África parece ter entrado em colapso; esses países na verdade declinaram economicamente depois do período colonial. Na década de 1980, o rápido crescimento da América Latina foi paralisado pela crise da dívida externa e pela redução do crescimento mundial. Assim, o desenvolvimento tem-se concentrado principalmente nos NICs da Ásia oriental e em alguns dos maiores países em desenvolvimento.

No caso do Japão e dos NICs asiáticos, podemos identificar três pré-requisitos do crescimento. Em primeiro lugar, é preciso que haja um Estado "forte" e uma burocracia econômica que possam estabelecer prioridades, implementar uma política econômica coerente e realizar as reformas necessárias. Os administradores da economia pública e privada precisam trabalhar em conjunto na formulação de uma política industrial "apolítica": sua incumbência é fazer com que o comércio, o investimento e os arranjos comerciais sirvam aos interesses nacionais; eles definem os termos da articulação da economia nacional com a mundial. Além disso, esses países fizeram investimentos substanciais e contínuos na educação e no capital humano. Promoveram programas de reforma agrária, redistribuição da renda e desenvolvimento rural: evitaram nas políticas seguidas a "distorção urbana", como os fortes subsídios aos alimentos e a sobrevalorização da moeda. Em terceiro lugar, não trabalharam contra o mercado, mas a seu favor: as intervenções governamentais foram baseadas no mecanismo do mercado. O Japão e os NICs estimularam um mercado que funcionasse adequadamente, promovendo, assim, a iniciativa individual e a eficiência econômica. Demonstraram que os liberais estão certos ao enfatizar as vantagens do mecanismo dos preços na distribuição eficiente dos recursos eco-

19 Reynolds (1983) é um excelente estudo sucinto sobre a experiência do desenvolvimento econômico.

nômicos. Em suma, as marcas de uma economia em desenvolvimento bem-sucedida são: um Estado forte, um investimento em recursos humanos e um mercado eficiente (Hofheinz e Calder, 1982).

O que Trotsky chamou de "lei do desenvolvimento combinado e desigual" está funcionando nesses NICs (*vide* Knei-Paz, 1978, p. 89). Na industrialização tardia da Rússia (como Trotsky observou na sua análise), na rápida escalada tecnológica do Japão e agora em alguns países em desenvolvimento, encontramos exemplos de Estados ativistas estimulando a importação da tecnologia estrangeira e combinando essa tecnologia com formas sociais tradicionais. Esses Estados em rápido crescimento beneficiaram-se da expansão do comércio internacional e da economia mundial desde da Segunda Guerra Mundial. A economia capitalista mundial facilitou o rápido desenvolvimento daqueles países não-desenvolvidos que puderam aproveitar as oportunidades globais abertas para o seu crescimento.

Conforme Atul Kohli indicou, o sucesso dos NICs está mudando os termos do debate sobre a pobreza global. Embora o estruturalismo e a teoria da dependência continuem a dominar esse debate nos países em desenvolvimento e em outros foros, o fato de vários desses países estar na verdade crescendo rapidamente, chegando a ultrapassar as taxas de crescimento dos países desenvolvidos, tem mudado o foco da atenção para descobrir por que está havendo esse desenvolvimento, o qual não ocorre em outros países. Entretanto, não podemos também considerar os novos países em vias de industrialização meramente como exemplos de desenvolvimento dependente; todos os países desenvolvidos, até mesmo os Estados Unidos e o Japão, podem exemplificar o desenvolvimento dependente, e o Japão continua a ser um país muito dependente dos mercados internacionais para a importação de matérias-primas e para a exportação de produtos manufaturados. Assim, a questão crucial passou a ser o que os NICs fizeram de apropriado para enriquecer, e não por que a maior parte do Terceiro Mundo ainda é pobre.

Se a situação favorável desses NICs vai continuar é algo muito problemático. Conforme John Ruggie observou,

> para que os futuros países em processo de industrialização sigam o caminho escolhido pelo primeiro grupo dos NICs, seria preciso que a capacidade de absorção dos mercados mundiais aumentasse em uma ordem de grandeza cuja realização é difícil prever.

Ele prossegue afirmando que "até mesmo a possibilidade de sustentar a trajetória daquele primeiro grupo depende, de forma crítica, do que a OCDE chama eufemisticamente de 'políticas positivas de ajuste'" (Ruggie, 1983b, p. 479-480). Em suma, o sucesso futuro dos NICs e a possibilidade de outros países

repetirem com êxito a sua estratégia de crescimento baseado nas exportações vão depender do crescimento econômico global, da abertura das economias desenvolvidas e do caráter cambiante da tecnologia industrial. Essas condições contextuais influenciarão profundamente o sucesso definitivo daqueles países e a aplicabilidade da sua estratégia de desenvolvimento a outras economias menos desenvolvidas.[20]

Assim, este capítulo retornou a um tema que prevalece em todo o livro: o funcionamento da economia mundial de mercado desenvolve o mundo, mas o faz, como Marx e Lenin foram os primeiros a notar, de forma desigual. No século XIX, esse processo de crescimento difundiu-se da Grã-Bretanha para a Europa Ocidental, para o Japão e para o Novo Mundo. No fim do século XX, os novos países em vias de industrialização (Formosa, Coréia do Sul, Hong Kong, Cingapura) e alguns outros países, como o Brasil, a Índia e a China, estão engrossando as fileiras dos países industrializados. Embora suas estratégias de desenvolvimento tenham variado, do crescimento baseado nas exportações à substituição das importações, em todos esses casos o funcionamento da economia mundial tem sido, em grau diferente, um fator positivo. No entanto, a capacidade de os Estados ordenar suas prioridades e a sua disposição de liberar as forças do mercado têm sido os fatores mais importantes naqueles países que conseguiram desenvolver com sucesso a sua economia.

Conclusão

Se definirmos a dependência como um fator condicionante que afeta profundamente as estratégias de desenvolvimento das economias subdesenvolvidas, não poderemos negar o "fato" da dependência. Não há dúvida de que toda economia subdesenvolvida depende das condições flutuantes do mercado mundial, pois precisa importar capital, tecnologia e *know-how* industrial. Os mercados de exportação são difíceis de penetrar, dadas as vantagens dos exportadores poderosos neles já estabelecidos, assim como a proteção imposta pelos países desenvolvidos. Esses aspectos da dependência são certamente reais. Há um *continuum* em que todo país é mais ou menos dependente dos outros. No entanto, se empregarmos essa condição de dependência para explicar o subdesenvolvimento, o argumento perderá muito da sua força. Infelizmente, há

[20] Cline (1982b) emprega a falácia da composição para sugerir que o que foi uma estratégia útil para os NICs poderia não ter funcionado se muitos outros países menos desenvolvidos recorressem ao crescimento promovido pelas exportações, pois o resultante excesso de capacidade e a inundação de produtos exportados provocariam reações protecionistas. Em um curto comentário, Gustav Ranis (1985) discordou dessa avaliação.

uma tendência para confundir esses dois sentidos de "dependência" e para aceitar que o "fato" da dependência possa ser uma "explicação" para o subdesenvolvimento econômico.

Os países menos desenvolvidos têm um grau elevado de dependência e continuam a ser vulneráveis precisamente porque são subdesenvolvidos – e não o contrário. São fracos em um mundo de fortes; dependentes porque são subdesenvolvidos. A falta de uma estratégia de desenvolvimento efetiva e apropriada para superar essa situação é um fator muito importante que impede o seu crescimento. Seu maior problema não é a dependência externa, mas a ineficiência interna. Os países menos desenvolvidos que criaram economias internas eficientes, por sua própria iniciativa, são aqueles que tiveram êxito em alcançar taxas importantes de desenvolvimento econômico. No entanto, mesmo esses esforços podem não ter sucesso se não houver uma economia mundial em crescimento e aberta às suas exportações.

Não há dúvida, porém, de que no século XX o enorme fosso entre as economias desenvolvidas e as menos desenvolvidas, juntamente com as condições do mercado global, tornou muito mais difícil escapar da dependência do que o era para as economias em desenvolvimento do século XIX. Não obstante, em todo o Terceiro Mundo muitas sociedades criaram as condições de estabilidade política, disciplina social e mercado eficiente, as quais são pré-requisitos para o desenvolvimento econômico. Elites modernizadoras nos setores público e privado aprenderam a aproveitar as oportunidades oferecidas pelo comércio, pelo investimento estrangeiro e pela transferência de tecnologia para conseguir uma rápida taxa de crescimento industrial e econômico.

Não existe mais o Terceiro Mundo como entidade singular. Em seu lugar temos uma coleção altamente diferenciada de Estados nacionais: os NICs asiáticos, mais bem-sucedidos; alguns Estados potencialmente poderosos, mas com dificuldades econômicas: a Índia, o Brasil, a China, o México, a Indonésia e outros; e as nações miseráveis do Sahel, da África ocidental e do Sul da Ásia. Do Terceiro Mundo só resta a unidade retórica, enquanto esses países competem entre si no contexto de uma economia mundial mais mercantilista e, nas palavras de John Ruggie, estão sendo forçados "a disputar os melhores acordos regionais e bilaterais com determinados países desenvolvidos" (Bhagwati e Ruggie, 1984, p. 42). Como qualquer país predador ocidental, os NICs não têm hesitado em adotar políticas prejudiciais à economia de outros países subdesenvolvidos. No Capítulo 10 voltaremos às implicações da transformação da economia política internacional para os países menos desenvolvidos.

O sistema competitivo dos Estados nacionais, com toda a sua capacidade para o bem e para o mal, difunde-se no Terceiro Mundo e está transformando o mundo. O conceito de "Terceiro Mundo" desenvolveu-se em reação à Guer-

ra Fria bipolar; rejeitando tanto o bloco soviético como o norte-americano, esses países queriam desenvolver-se independentemente e preservar sua unidade como uma terceira força. Subseqüentemente, vários movimentos "pan-" e organizações regionais tiveram início ou se fortaleceram: grupos "pan-árabes", a Organização da Unidade Africana, etc. Inspirados pelo estruturalismo e pela teoria da dependência, propuseram rotas autônomas e cooperativas para o desenvolvimento econômico e para a construção nacional. A nova ordem mundial que sugeriam deveria ser caracterizada pelos dois ideais do não-alinhamento político e do internacionalismo do Terceiro Mundo.

Em meados da década de 1980, a idéia do Terceiro Mundo como um bloco unido e homogêneo de sociedades menos desenvolvidas começou a desaparecer rapidamente, à medida que se observava uma diferenciação nas políticas e nas realizações desses países. Em cada região, certos Estados emergem como centros de poder: Brasil, Índia, México, Venezuela, Nigéria, Irã, Arábia Saudita, Indonésia, Vietnã, China e outros. Estes países seguem uma política externa orientada para os seus objetivos nacionais, e as diferenças nos seus interesses e nas suas ambições levam a conflitos e até mesmo a guerras entre estas novas potências emergentes.

À medida que o sistema moderno dos Estados nacionais se reproduz no que já foi considerado um único Terceiro Mundo, os NICs começam a agir com independência. A crença dos estruturalistas e dos defensores da teoria da dependência de que os países menos desenvolvidos não poderiam crescer no contexto de um capitalismo mundial não-reformado e de que precisariam cooperar entre si para emancipar-se é negada pelos fatos do fim do século XX. Embora o processo do desenvolvimento econômico mundial seja extremamente desigual e irregular, em algumas sociedades esse desenvolvimento tem sido notável. Os Estados industrializados emergentes tornaram-se participantes ativos do primeiro sistema global genuíno de relações internacionais.

A forma e a continuidade desse processo de difusão serão influenciadas profundamente pelo funcionamento do sistema financeiro internacional, cuja função é distribuir recursos para os centros de crescimento da economia mundial. Mas isso não pode acontecer se não houver uma solução para a crise da dívida global e uma transição suave dos Estados Unidos para o Japão como potência financeira dominante. Com essas considerações em mente, vamos discutir, no próximo capítulo, o sistema financeiro internacional.

Capítulo 8

A economia política das finanças internacionais

As finanças internacionais são uma força importante na integração da moderna economia mundial. Desde a época dos Fuggers e outros banqueiros renascentistas, o capital privado alimentou a economia internacional sob a forma de empréstimos e investimentos de carteira (bônus e ações). Na Era Contemporânea, o investimento direto estrangeiro pelas empresas multinacionais aumentou essas modalidades tradicionais de fluxo de capital. Os governos e as organizações internacionais passaram também a ser fontes importantes de capital, concedendo, assim, empréstimos e assistência oficial, especialmente para os países menos desenvolvidos. Como já discutimos os investimentos diretos estrangeiros, no Capítulo 6, vamos focalizar agora outras formas da atividade financeira internacional.

Da perspectiva da economia liberal, a função primordial do sistema financeiro internacional é transferir o capital acumulado para onde sua taxa marginal de retorno seja mais elevada e, portanto, onde ele possa ser aplicado com maior eficiência. O fluxo dos capitais é um fator importante da economia mundial, e a sua transferência das regiões onde existe em abundância – e por isso as taxas de retorno são relativamente baixas – para aquelas potencialmente mais rendosas é um aspecto relevante do dinamismo e da expansão do sistema mundial. Tanto os que emprestam como os que recebem empréstimos podem beneficiar-se com a utilização mais produtiva do suprimento limitado de capital existente no mundo. Esse investimento expande a demanda global e supera as tendências para o subconsumo e a capitalização excessiva, inerentes em uma economia de mercado fechada.

O sistema financeiro internacional vincula a economia internacional e contribui para o seu dinamismo, mas é também o seu componente mais frágil. Os fluxos de capital especulativo e volátil podem ser uma fonte importante da instabilidade econômica global. Nas palavras de Charles Kindleberger (1978d), o sistema financeiro internacional está sujeito inerentemente a "manias, pânicos e estouros". Sofre crises periódicas de endividamento e fluxos desestabilizadores de investimento especulativo, em busca de um "porto seguro" ou de taxas de juros mais altas.

No entanto, em um mundo dividido em Estados competitivos, as finanças internacionais geram também conseqüências políticas significativas. Criam relações de dependência e constituem uma fonte importante do poder nacional. Tanto o investimento estrangeiro como a assistência oficial implicam uma penetração em outras economias e, em muitos casos, levam a uma influência persistente sobre as atividades internas do país beneficiado. Embora as relações comerciais e monetárias possam também influenciar a economia, o investimento externo, a assistência e os empréstimos internacionais tendem mais a criar um relacionamento de dependência, entre superior e subordinado, o que provoca acusações de imperialismo. Para proteger seus investimentos, acionistas e credores têm recorrido a seus governos para intervir em outras sociedades, e problemas financeiros internacionais e investimentos externos freqüentemente levantam paixões políticas e reações nacionalistas.

Os fatores políticos e psicológicos envolvidos nas finanças internacionais provocam uma sensibilidade ainda maior. Quando um empréstimo ou um investimento é negociado, a vantagem imediata e óbvia é a da economia recipiente; por isso, o credor tem uma posição de barganha mais forte e pode impor condições de pagamento e de outra natureza que lhe sejam favoráveis. No entanto, uma vez desembolsado o empréstimo, ou aplicado o investimento, a economia beneficiada pode ficar em posição de mais força e pressionar por uma revisão dos termos contratados. O devedor pode acusar o credor de exploração, e este último pode acusar o primeiro de violar a boa-fé e as obrigações contratuais. Os dois lados tendem a considerar-se prejudicados, e ocorre a politização do que antes era um mero acordo comercial.

As finanças internacionais estão estreitamente relacionadas com o exercício da influência sobre os assuntos econômicos e políticos internacionais pelo poder hegemônico. A potência hegemônica administra o sistema financeiro internacional e é o seu principal beneficiário. É a fonte primária de capital para as economias em desenvolvimento, e sua moeda lastreia as relações financeiras globais. Se ocorre uma crise financeira, ela é o único ator que pode desempenhar o papel daquilo que Charles Kindleberger chamou de *lender of last resort* – "a derradeira fonte de financiamento" – e pode tomar as medidas necessárias

para enfrentar as ameaças ao sistema.[1] No século XIX, essa responsabilidade de administrar e de superar as crises financeiras cabia à Grã-Bretanha; desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema financeiro internacional tem sido conduzido pelos Estados Unidos. No entanto, com o declínio da hegemonia econômica norte-americana, resta saber se o Japão, como a potência financeira emergente, poderá assumir esse papel crucial de liderança econômica.

O domínio norte-americano das finanças internacionais, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tem sido crucial para a manutenção simultânea da sua prosperidade interna e da sua posição política global. Os Estados Unidos não poderiam ter participado de dois conflitos importantes na Ásia, mantendo uma posição de força na Europa Ocidental e sustentando um importante estabelecimento de defesa, nos anos 1980, sem uma redução significativa do padrão de vida norte-americano, se não fosse seu papel crítico dentro do sistema financeiro internacional. Explorando sua influência sobre as finanças mundiais, os Estados Unidos puderam custear sua posição hegemônica, preservar uma falsa prosperidade interna e mascarar as conseqüências do seu relativo declínio político e econômico.

Três períodos das finanças internacionais

No que diz respeito às finanças internacionais, a economia mundial experimentou três fases nos últimos cem anos: de 1870 até o início da Primeira Guerra Mundial (1914); um breve florescimento depois da guerra, até o colapso dos mercados financeiros, com a Grande Depressão; e a era que se iniciou depois da Segunda Guerra Mundial.

O primeiro período (1870-1914)

A acumulação maciça de capital na Grã-Bretanha, e depois nas outras economias industrializadas, a partir de 1870, teve como resultado a exportação de capitais, tornando-se um novo fator de importância na economia e na política internacionais.[2] Embora no fim do século a França, a Alemanha e até mes-

[1] Kindleberger (1978d) examina a necessidade por um *lender of last resort* – "a derradeira fonte de financiamento" – e descreve suas funções: basicamente, fornecer dinheiro ou liqüidez a empresas insolventes, dando-lhes, com isso, tempo para resolver suas dificuldades. Em cada país, essa responsabilidade de prevenir crises financeiras é assumida normalmente pelo banco central.

[2] Condliffe (1950, cap. 11) é uma curta e excelente história desse período, amplamente utilizada nessa seção. Kindleberger (1984) é uma história mais detalhada.

mo os Estados Unidos tivessem se tornado exportadores de capital, a principal fonte de investimentos financeiros ainda era a Grã-Bretanha. Entre 1870 e 1914, a *City* de Londres aumentou seus ativos externos em mais de cinco vezes. Em 1914, mais de um quarto da riqueza britânica estava investido sob a forma de títulos governamentais estrangeiros e ferrovias construídas em outros países. Na verdade, a Inglaterra investia no exterior muito mais do que na sua própria economia. O retorno desses investimentos mais do que compensava o fato de nesse período o país ter sofrido de um déficit comercial crônico. Assim, no fim do século, a Inglaterra tornara-se uma economia de *rentiers* e sustentava-se com os rendimentos recebidos de seus amplos investimentos no exterior.

O impacto econômico dessas exportações de capital foi profundo. Para os credores, elas financiaram a criação de uma infra-estrutura dos centros urbanos, facilidades portuárias e estradas de ferro – a base para o seu desenvolvimento econômico. Com as ferrovias, o acesso ao interior foi facilitado e áreas antes isoladas foram ligadas ao comércio mundial. Os primeiros beneficiários desse investimento foram as "terras de colonização recente" (ou seja: os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália). Ao mesmo tempo, muitos países tornaram-se altamente dependentes da exportação de alimentos e de matérias-primas, e o capital importado servia para equilibrar suas contas internacionais, o que os fazia cada vez mais vulneráveis às vicissitudes da economia mundial e dos ciclos econômicos.

Para os países exportadores de capital, especialmente a Grã-Bretanha, as conseqüências econômicas eram mistas. Os investidores e os banqueiros britânicos obtinham um rendimento elevado das suas aplicações no exterior, e a economia inglesa, de modo geral, beneficiava-se com as importações de alimentos e de matérias-primas a baixos preços. No entanto, como John Hobson e outros críticos observaram, o fluxo maciço de capital exportado contribuiu sem dúvida para o declínio da indústria inglesa e, de certa forma, de toda a economia do país, acelerando, assim, o eclipse da Grã-Bretanha por novas potências industriais em ascensão (Hobson, 1965 [1902]). Enquanto a Grã-Bretanha tentava manter-se forte nas indústrias fundamentais da Primeira Revolução Industrial (carvão, ferro e têxteis), os Estados Unidos, a Alemanha e outras economias assumiam a liderança nos setores industriais da Segunda Revolução Industrial (petróleo, aço, indústria – elétrica, química e automobilística).

Durante boa parte do século XIX, a Grã-Bretanha assumiu o papel do que antes era chamado de *lender of last resort*. Como Walter Bagehot foi o primeiro a observar, em *Lombard Street* (1873), o estudo clássico das instituições financeiras britânicas, um sistema financeiro moderno baseado no crédito exige

uma autoridade última que possa fornecer rapidamente a liqüidez necessária às instituições ameaçadas, nos casos de pânico ou de crise. Nas economias nacionais, essa função recai sobre o banco central. No âmbito internacional, foi assumida pela Grã-Bretanha e pelo Banco da Inglaterra, em virtude do seu interesse na estabilidade do sistema financeiro internacional. Como poder econômico hegemônico, a Grã-Bretanha administrava esse sistema, até que ele entrou em colapso, com o início da Primeira Guerra Mundial.

O segundo período (1920–1939)

A Primeira Guerra Mundial pôs fim à primeira era das finanças internacionais, o que afetou profundamente a natureza e a estrutura do sistema até então prevalecente. A intensidade e a duração da guerra forçaram os principais beligerantes europeus a retirar recursos dos seus investimentos no exterior para custear a aquisição de alimentos e material bélico, chegando, em alguns casos, a liqüidá-los. A guerra preparou, assim, o caminho para a emancipação política das colônias. E como os Estados Unidos emergiram no pós-guerra como o principal credor, começaram gradualmente a mudar sua perspectiva dos assuntos internacionais.

Embora os Estados Unidos se isolassem politicamente depois da decisão do Senado de rejeitar o tratado da Liga das Nações, o envolvimento econômico norte-americano com o resto do mundo continuou a aumentar e a comunidade financeira do país passou a reconhecer a importância da economia mundial. As finanças norte-americanas assumiram um papel internacional crescente, que foi especialmente importante para o financiamento das reparações pagas pela Alemanha à França e a outros países. Essa liqüidez garantida pelos Estados Unidos foi um fator relevante no estímulo às atividades econômicas nos anos 1920, e sua interrupção em 1929 acentuou a severidade da Grande Depressão, a qual abreviou o segundo período das finanças internacionais.[3]

Durante esse período, intensificaram-se a cooperação e também a rivalidade entre Londres e Nova York como centros das finanças internacionais. Os mercados financeiros tendem a ser altamente centralizados, e hierárquicos na sua estrutura, em razão da importância das economias de escala e da informação

[3] São complexas as causas da Grande Depressão, tema de intensa controvérsia. Seguramente, essa causalidade não pode ser reduzida a um ou a dois fatores, como o papel do sistema financeiro internacional e a inexistência de uma potência hegemônica, embora este último aspecto seja certamente relevante como explicação da amplitude e da intensidade da depressão. Como Kenneth Oye (1983) tem argumentado, as opções de política interna tiveram também grande importância.

compartilhada. Isso cria competição entre os centros que pretendem se situar no topo do sistema (Kindleberger, 1978b, p. 74). O centro mundial mais importante faz empréstimos no exterior, compensa pagamentos e manipula reservas cambiais, servindo ainda como *lender of last resort*; em suma, administra o sistema financeiro internacional.

Ao longo dos séculos, o centro das finanças internacionais migrou do Mediterrâneo para o Atlântico setentrional (Kindleberger, 1978b, cap. 4). No século XVI, Amsterdam tomou o lugar de Florença; depois disso, Londres substituiu Amsterdam.[4] Da mesma forma, nos anos 1920, Nova York começou a deslocar Londres. Contudo, os Estados Unidos não tinham nem o poder nem a disposição para gerenciar e estabilizar o sistema financeiro internacional. Quando faltou a liderança econômica, nos anos 1930, as finanças internacionais caracterizaram-se pela crescente intervenção dos governos, por rivalidades imperiais e pela desordem econômica (Kindleberger, 1973). O resultado foi a Grande Depressão, a qual encerrou essa segunda fase.

O terceiro período (1947–1985)

O terceiro período das finanças internacionais, que começou depois da Segunda Guerra Mundial, diferiu dos dois primeiros em vários aspectos importantes. Enquanto os fluxos de capital consistiam previamente quase só de fundos privados, depois da guerra, a assistência oficial passou a ser um fator importante das finanças internacionais. Inicialmente, os Estados Unidos enviaram assistência à Europa Ocidental, por meio do Plano Marshall, a qual se estima ter chegado a 4,5% do PNB norte-americano entre 1949 e 1952 (*The New York Times*, 23 de abril de 1986, p. D2). Subseqüentemente, à medida que se recuperavam da guerra, outros países ricos começaram a assistir as economias menos desenvolvidas. Foram criadas organizações internacionais para dirigir capital e outros tipos de ajuda primeiro para os países desenvolvidos, depois para os menos desenvolvidos. Desde o fim dos anos 1960, grandes quantidades de dólares norte-americanos enviados à Europa geraram o mercado dos Eurodólares, transformando a escala e a natureza das finanças internacionais e contribuindo eventualmente para o problema da dívida global dos anos 1980. Ao terminar esse período, o Japão tornara-se o principal credor do mundo, e os Estados Unidos o maior recipiente de fluxos de investimento. Portanto, esse é um período histórico que começa com a hegemonia

[4] Embora no século XVII Amsterdam funcionasse como *lender of last resort*, não assumia outras funções hegemônicas.

financeira norte-americana e termina com os Estados Unidos cada vez mais dependentes do capital japonês para manter sua prosperidade interna e sua posição no mundo.

O grande sucesso do Plano Marshall, a intensificação do conflito ideológico entre o Leste e o Oeste e o crescente reconhecimento do problema dos países menos desenvolvidos levaram à criação dos grandes programas oficiais e unilaterais de ajuda, nos anos 1950. Os Estados Unidos e outros países desenvolvidos faziam doações ou empréstimos a juros baixos para as economias subdesenvolvidas. Com o lançamento da "Década do Desenvolvimento", nos anos 1960, os países ricos comprometeram-se a transferir para os países pobres 1% da sua renda nacional. Embora poucos países desenvolvidos tenham cumprido esse compromisso, o montante da assistência oficial unilateral aumentou substancialmente.

Desde o princípio, esse tipo de assistência tinha sido objeto de controvérsia. Nos países desenvolvidos, vários grupos a consideravam um desperdício, porque, de modo geral, faltava aos países menos desenvolvidos a base política e social que lhes permitia usar efetivamente a ajuda recebida. Os conservadores objetavam por acreditar que a assistência externa promove a intervenção do Estado na economia e desestimula a abordagem do mercado ao desenvolvimento econômico; preferiam repousar nos investimentos das empresas multinacionais e nas estratégias voltadas para o exterior, com base nas exportações. Os marxistas e os nacionalistas objetavam às condições políticas e econômicas associadas muitas vezes a essa assistência, uma vez que o país doador adquiria influência sobre os países em desenvolvimento beneficiados. Finalmente, nestes últimos, alguns críticos e algumas autoridades governamentais denunciavam a assistência oficial como uma nova forma de imperialismo capitalista.

Embora as preocupações humanitárias e desenvolvimentistas tenham um papel importante na assistência oficial concedida pelos governos, sua principal motivação tem sido política, militar e comercial. O desejo dos doadores de criar esferas de influência, de aumentar sua segurança militar ou de conseguir vantagens econômicas tem influenciado a natureza e a orientação dessa assistência. Por exemplo: quando mudou a política econômica norte-americana, em 1971, houve uma redução no total da assistência externa e aumentou a parte dirigida para os aliados políticos (Scammell, 1983, p. 76 e 183). Os dois maiores beneficiários da assistência norte-americana têm sido Egito e Israel. Nos anos 1980, motivos comerciais explicaram uma proporção maior da assistência japonesa do que é oficialmente admitido. Em essência, os dois maiores doadores têm tratado sua assistência oficial unilateral como um instrumento da política externa ou da política comercial.

O período pós-guerra das finanças internacionais testemunhou também o crescimento das agências multilaterais de assistência, as mais importantes são o Banco Mundial, os bancos regionais de desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional.[5] Os bancos multilaterais de desenvolvimento são a fonte mais importante de assistência oficial aos países em desenvolvimento e proporcionam também assistência técnica e aconselhamento das políticas de desenvolvimento. Embora os Estados Unidos tenham sido o maior contribuidor desses bancos, na década de 1980 suas contribuições diminuíram tanto em termos absolutos como relativos. Na década precedente, outros países vinham contribuindo com uma fração substancial dos recursos desses bancos, os quais obtinham recursos também nos mercados privados de capital para suplementar as doações oficiais. Embora o objetivo primordial desses bancos seja financiar projetos de desenvolvimento, em resposta à situação difícil de muitos países menos desenvolvidos, o Banco Mundial ampliou suas responsabilidades. Já o Fundo Monetário Internacional foi criado para ajudar os países com dificuldades no balanço de pagamentos. O FMI proporciona a liqüidez necessária, enquanto o país realiza os ajustes na sua economia e na taxa de câmbio para corrigir esses problemas. A despeito das diferenças nos seus objetivos, nos últimos anos as tarefas das duas organizações convergiram para enfrentar o problema global da dívida externa.

A assistência multilateral e a concedida unilateralmente pelos governos têm sido motivo de considerável controvérsia. Nos países desenvolvidos, alguns conservadores consideram o Banco Mundial e o FMI promotores do socialismo e distribuidores de recursos a países pródigos que vivem acima dos seus recursos. Essa era certamente a visão do governo Reagan, até perceber, em 1982, que precisava a intervenção do FMI para salvar o sistema bancário norte-americano ameaçado pela crise mundial da dívida. Entretanto, os críticos radicais denunciam essas instituições dominadas pelo Ocidente como agentes do capitalismo internacional. Quanto aos próprios beneficiados, consideram a ajuda recebida como mínima, ao mesmo tempo que denunciam a condicionalidade como uma violação da soberania nacional. A despeito das suas realizações substantivas, a assistência multilateral continua como foco de intensa controvérsia.

Um dos temas dessa controvérsia é a condicionalidade, isto é, a imposição de certas condições pelos credores aos devedores, tais como a redução do déficit orçamentário e a desvalorização da moeda.[6] Os países desenvolvidos consideram a condicionalidade necessária para garantir eficiência na utilização

[5] Krasner (1985, cap. 6) apresenta uma visão concisa dessas agências.

[6] *Vide* em Bienen e Gersovitz (1985) uma análise equilibrada desse tema.

da ajuda concedida e, também, algumas vezes, para alcançar objetivos políticos, como no caso do governo Carter, que promovia os "direitos humanos básicos", ou do governo Reagan, com relação à "livre iniciativa". Os recipientes denunciam a condicionalidade como uma interferência imperialista nos seus assuntos internos, especialmente quando são obrigados a adotar medidas econômicas restritivas, politicamente perigosas. A condicionalidade tende assim a permanecer um assunto altamente explosivo.

Outro item é o relativo aos empréstimos concessionais, *soft* ou "suaves", com taxas de juros reduzidas, feitos principalmente pela Associação Internacional para o Desenvolvimento ou pela Corporação Financeira Internacional, associadas ao Banco Mundial. Embora o número desses empréstimos aos países mais pobres tenha aumentado, os países subdesenvolvidos e alguns outros propuseram uma maior ampliação deles. Por razões ideológicas e orçamentárias, os Estados Unidos de modo geral têm criticado a idéia de expandir as funções do Banco. Ocasionalmente, os empréstimos norte-americanos vinculam empréstimos concessionais a determinados objetivos de política externa, como no caso das suas iniciativas para o Caribe e para a América Central; e outros doadores seguem uma prática semelhante, embora menos pronunciada. É provável que a assistência concessional nunca se torne um traço marcante da economia mundial, e não há dúvida de que continuará a sujeitar-se aos objetivos de política externa dos países doadores.

O controle das agências de financiamento e dos seus objetivos tem sido o centro de outra controvérsia importante. Na Conferência sobre as Negociações Globais da Reunião de Cúpula de Cancún, no México, em 1981, um tema relevante foi a questão do controle sobre os bancos multilaterais de desenvolvimento, o Gatt e o FMI. Foi apresentada proposta para que esse controle fosse confiado à Assembléia Geral das Nações Unidas, na qual os países menos desenvolvidos têm a maioria e poderiam mudar as políticas sobre temas como a condicionalidade e os empréstimos concessionais. Segundo outra proposta, o FMI aumentaria a liqüidez internacional mediante a emissão de Direitos Especiais de Saque para distribuir esses fundos àquelas nações que mais os necessitam. Não é surpreendente o fato de os Estados Unidos e outros países desenvolvidos terem resistido fortemente à transferência dessas instituições econômicas para a jurisdição da Assembléia Geral da ONU.

A questão fundamental dessa controvérsia entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos tem sido o objetivo e o controle das organizações econômicas internacionais. Os primeiros acreditam que a assistência oficial, multilateral ou bilateral, é uma forma de assistir os subdesenvolvidos a atingir um ponto em que possam participar plenamente de uma economia internacional aberta e orientada para o mercado; assim, as políticas assistenciais devem sujei-

tar-se às normas do sistema de mercado. De seu lado, porém, os países menos desenvolvidos atribuem maior prioridade ao desenvolvimento econômico e à independência política; dessa perspectiva, as normas do mercado devem subordinar-se aos objetivos da autonomia nacional, e o controle sobre essas agências deve competir aos próprios países em desenvolvimento. Esses temas de objetivos e controle estão no centro das demandas de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a qual discutimos no último capítulo (Krasner, 1985).

O terceiro período das finanças internacionais chegou ao fim em 1985, quando os Estados Unidos passaram a ser devedores e o Japão assumiu a posição de mais importante nação credora em todo o mundo. Embora essa mudança na posição norte-americana tenha sido qualificada, com justiça, de histórica e dramática, ela era inevitável, e culminou os excessos da política seguida pelos Estados Unidos e a má administração dos sistemas financeiro e monetário internacionais desde a escalada da Guerra no Vietnã e o lançamento simultâneo do programa *Great Society*. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos administravam o sistema financeiro, usavam-no em seu proveito, criando, assim, a base para os problemas que viriam a despontar na década de 1980. Embora os problemas da condicionalidade, da assistência concessional e do objetivo de controle das instituições internacionais devessem persistir, com a criação do mercado do Eurodólar, com a precipitação da crise da dívida externa e com o declínio da liderança internacional surgiriam outros temas ainda mais importantes.

O mercado do eurodólar

O mercado do Eurodólar tem esse nome porque é composto pelos dólares norte-americanos depositados em bancos europeus (principalmente em Londres), os quais permanecem fora do sistema monetário interno e do controle das autoridades monetárias nacionais.[7] Nos anos 1960 e 1970, outras moedas juntaram-se ao dólar; o mercado do Eurodólar ou da moeda européia expandiu-se por outros centros financeiros de muitos países, e os bancos norte-americanos no exterior começaram a participar dele. Como notamos no Capítulo 4, em 1984 o comércio de divisas era de aproximadamente 35 trilhões de dólares, um montante superior a qualquer outro já experimentado no sistema financeiro internacional.

[7] A tese de doutorado de David Spiro (1987) e sua assistência influenciaram fortemente a argumentação das duas seções seguintes.

Uma causa importante do surgimento do mercado do Eurodólar foi a política monetária norte-americana do fim da década de 1960 e do princípio da década de 1970, excessivamente expansionista. Embora a capitalização desse mercado seja atribuída usualmente aos excedentes da Opep, gerados depois da quadruplicação dos preços da energia, em 1973, a sua fonte primária era na verdade o grande excesso de dólares. Em 1975, o resto do estoque privado não-bancário de dólares era de US$ 130 bilhões e, em 1984, tinha aumentado para US$ 800 bilhões, ameaçando assim alcançar em 1990 o nível espantoso de US$ 2,1 trilhões (Marris, 1985, p. 99). Para executar suas políticas externa e interna, o governo Johnson tinha imprimido dólares que eventualmente chegaram ao mercado europeu, e o mesmo aconteceu com o governo Nixon, ao preparar sua reeleição. A disposição dos aliados dos Estados Unidos de guardar dólares além das suas necessidades e a decisão crucial dos principais países da Opep (que eram também amigos dos Estados Unidos) de continuar fixando os preços do petróleo em dólares significavam que a moeda norte-americana continuava no mercado, no qual podia ser reciclada dos consumidores para os produtores de petróleo, chegando outra vez ao mercado sob a forma de depósitos da Opep.

A "sabedoria convencional" do governo de Washington e a dos economistas profissionais afirmam que grandes montantes dos recursos excedentes da Opep depositados no mercado do Eurodólar eram reciclados pelos grandes bancos internacionais e chegavam aos países menos desenvolvidos importadores de petróleo; e que essa alegada "privatização" do sistema financeiro internacional tornava desnecessária a assistência oficial.[8] Por meio de uma cadeia complexa de intermediação financeira, os bancos comerciais reciclavam as receitas dos produtores, emprestando-as aos consumidores mais necessitados. Assim, depois do trauma do choque do petróleo, o mercado parece ter funcionado eficazmente para restaurar o equilíbrio do sistema.

Conforme David Spiro (1987) mostrou, o que realmente acontecia era muito diferente. O mercado funcionava até certo ponto, mas havia também a influência da hegemonia norte-americana. Em primeiro lugar, uma parte substancial dos excedentes financeiros, especialmente os da Arábia Saudita, era investida nos Estados Unidos, em notas do Tesouro; com efeito, esse país, um importante amigo dos Estados Unidos, usava parte dos seus recursos para ajudar o balanço de pagamentos norte-americano. Em segundo lugar, só uma parte relativamente pequena dos recursos excedentes da Opep, assim como dos empréstimos dos bancos comerciais, destinava-se aos países em desenvolvimento mais necessitados; a maioria deles passou a importar menos petróleo, e na medida

[8] O Relatório McCracken (OCDE, 1977) é um excelente exemplo dessa posição.

em que recebiam assistência para honrar suas contas, uma parte importante dessa assistência vinha das agências multilaterais. Os empréstimos dos bancos comerciais favoreciam primordialmente os países subdesenvolvidos de renda média, alguns dos quais eram também exportadores de petróleo. Com efeito, dos NICs e dos maiores países menos desenvolvidos, um pequeno grupo recebia a maior parte desses empréstimos: Argélia, Argentina, Brasil, Coréia do Sul, México, Venezuela e Nigéria. Os bancos comerciais internacionais, os Estados Unidos (e em certa medida os outros países desenvolvidos) e alguns dos países em desenvolvimento em melhor situação eram os principais beneficiários dos excedentes financeiros da Opep.

Essa "aliança" econômica levou os NICs e outros países em desenvolvimento a adotar uma nova estratégia – a "industrialização com endividamento" (Frieden, 1981). Por razões especiais – a recessão das economias desenvolvidas e a expectativa de lucros extraordinários – e movidos pela crença ingênua de que "as nações nunca vão à bancarrota", como disse um preeminente banqueiro norte-americano, os bancos comerciais internacionais assumiram a responsabilidade de reciclar os recursos excedentes da Opep, acomodando as ambições dos seus devedores. Assim, os países menos desenvolvidos que tinham a sorte de ser classificados como "merecedores de crédito" encontraram finalmente um modo de contornar a "condicionalidade" da assistência multilateral, a influência dos provedores de assistência unilateral e o domínio das multinacionais. Desse modo, as economias industrializadas, e em particular os Estados Unidos da América, puderam conquistar novos mercados em expansão para seus produtos agrícolas, máquinas-ferramentas, etc., num momento em que os outros mercados entravam em recessão. Conforme argumentou William Branson (1980), durante esse período houve uma alteração substancial das exportações norte-americanas na direção do Pacífico e do mundo em desenvolvimento.

A relação simbiótica entre o credor do banco, o país subdesenvolvido tomador de empréstimos e os exportadores dos países industrializados funcionou efetivamente durante boa parte dos anos 1970. O mercado foi elogiado pela sua reciclagem dos petrodólares. Houve então a segunda crise petrolífera, em 1979, a recessão do fim do governo Carter e a depressão ainda mais profunda dos primeiros anos do governo Reagan – eventos perturbadores, os quais precederam a "revolução" da política econômica de Reagan. Como a Figura 2 (Capítulo 4) deixa claro, a economia mundial e o papel dos Estados Unidos transformaram-se de forma dramática.

O maciço déficit norte-americano e a política monetária restritiva que tal déficit provocou tiveram um impacto profundo nos países menos desenvolvidos. Os Estados Unidos foram obrigados a elevar as taxas de juros para finan-

ciar seu déficit orçamentário sem precedentes, o que afastou o capital estrangeiro. Além de provocar o aumento das taxas de juros e de serviço em todo o mundo, a política norte-americana induziu a uma recessão global que diminuiu o rendimento obtido pelos países endividados com suas exportações de produtos primários. Essa mudança inesperada do valor dos pagamentos de juros colocava os devedores em uma situação impossível, agravada ainda mais pelo aumento das barreiras protecionistas contra seus produtos manufaturados. Os devedores de repente se viram presos entre pagamentos maiores e preços mais baixos pelas suas exportações, em conseqüência da recessão global. Era a crise mundial da dívida externa.

Em suma, os excedentes financeiros maciços da Opep, a avidez dos bancos privados internacionais (apoiados muitas vezes pelos seus governos) interessados na reciclagem desse dinheiro e o grande número de economias sedentas de capital, na Europa Oriental e no Terceiro Mundo, fizeram uma combinação explosiva. Essa curiosa aliança dos banqueiros capitalistas, os quais esperavam lucrar com os recursos acumulados pela Opep, com os governos dos países menos desenvolvidos e da Europa Oriental, os quais buscavam apoio financeiro ilimitado para seus programas governamentais de rápido crescimento econômico, levou o mundo capitalista à beira do desastre. Embora a história seja mais complicada, e com um desfecho ainda não plenamente visível, é claro que o problema da dívida externa introduziu um novo elemento de instabilidade no sistema financeiro internacional do pós-guerra.

O problema da dívida na década de 1980

Embora o endividamento e as inadimplências tenham sido um traço constante da economia internacional, a dimensão atual do problema da dívida incendeia a imaginação. O total dessa dívida cresceu de aproximadamente US$ 100 bilhões, no princípio dos anos 1970, para quase US$ 900 bilhões em meados dos anos 1980. Nas palavras muito apropriadas da revista *Time*, "nunca na história tantas nações deveram tanto, com tão reduzida perspectiva de pagamento" (*Time*, 10 de janeiro de 1984, p. 42). Essas hipotecas pertencem a governos, a organismos internacionais e a dezenas de bancos comerciais dos países desenvolvidos. Os maiores devedores, a maioria dos quais não pôde honrar os pagamentos devidos, incluíam em 1985 aproximadamente dez economias menos desenvolvidas. Os maiores eram o Brasil, o México e a Argentina (*The Economist*, 1º de março de 1986, p. 69). Nessas condições, os credores temiam que a queda de um único devedor importante pudesse detonar um pânico financeiro, o qual derrubaria todo o edifício das finanças internacionais.

Durante boa parte da década de 1970, o sistema financeiro internacional parecia estar funcionando razoavelmente bem. Não só os níveis de consumo subiram em muitas sociedades, mas também a estratégia da industrialização com endividamento prometia um novo caminho para o rápido crescimento dos países menos desenvolvidos e para a reintegração dos países da Europa Oriental na economia mundial. Em contraste com o FMI e o Banco Mundial, os bancos comerciais ofereciam empréstimos com poucas exigências. Além disso, os países menos desenvolvidos esperavam que sua dependência das multinacionais diminuiria à medida que os bancos fornecessem o capital necessário para adquirir tecnologia estrangeira e criar indústrias destinadas a substituir as importações. A reciclagem de um montante maciço de dinheiro dava um estímulo keynesiano à economia mundial em depressão e aos exportadores dos bens de consumo e de capital nos países desenvolvidos. As exportações do mundo subdesenvolvido e os seus rendimentos aumentavam mais depressa do que as dívidas e os pagamentos de juros. Reinava o otimismo com o funcionamento do mercado.

Embora os empréstimos continuassem, o otimismo diminuiu em 1979 com a segunda crise do petróleo, provocada pela queda do Xá do Irã. Outro aumento maciço do preço da energia e a adoção de políticas de contenção pelas economias desenvolvidas – políticas estas que prejudicaram as exportações de produtos primários pelos países subdesenvolvidos e elevaram rapidamente as taxas de juros – levaram muitas nações devedoras à margem da insolvência. No caso dos maiores devedores, como a Argentina e o Brasil, "como proporção das exportações a dívida externa cresceu de forma notável, em 70%", de 130% para 200%, e "os pagamentos de juros mais do que dobraram como porcentagem das exportações, entre 1976 e 1982 – de 10% para mais de 20% – chegando a 50% para a Argentina e perto disso para o Brasil" (Hormats, 1984, p. 168).

A adoção pelos Estados Unidos de uma política monetária mais restritiva, em 1979, a difusão da recessão global e os esforços de conservação da energia por parte das economias avançadas provocaram um terceiro choque petrolífero, e um grande declínio nos rendimentos dos exportadores de petróleo, como a Argélia, a Nigéria e o México. Esses países haviam se endividado pesadamente para financiar projetos de desenvolvimento, subsidiar importações de alimentos e expandir programas assistenciais. Com a queda nas receitas do petróleo encontraram-se na impossibilidade de financiar essas dívidas.

A recessão mundial, a elevação das taxas de juros reais em virtude da queda na inflação e o declínio dos termos de intercâmbio para as exportações das economias endividadas criaram o problema da dívida global, ameaçando, assim, seriamente a integridade do sistema financeiro internacional. O merca-

do não foi capaz de administrar essa crise crescente. Em 1982, com a economia do México enfrentando uma dívida de US$ 86 bilhões, e próximo da inadimplência, o otimismo cedeu lugar a um profundo pessimismo. Claramente se fazia necessário tomar medidas drásticas e imediatas.

A estratégia unificada dos países credores tomou forma durante a crise do reescalonamento da dívida mexicana, em agosto de 1982.[9] Despertado subitamente para a seriedade da ameaça externa ao sistema financeiro norte-americano, e percebendo que uma solução baseada no mercado não funcionaria, o governo Reagan assumiu a liderança no auxílio ao México e firmou um modelo que, com algumas modificações, definiria daí em diante a abordagem dos credores (Kahler, 1985, p. 369).

Essa estratégia básica dos credores tinha três elementos: 1) uma combinação de bancos, governos e organismos internacionais atua como *lender of last resort*, proporcionando liqüidez a um devedor, ao mesmo tempo em que sua dívida total é renegociada; 2) exige-se que o devedor aceite um programa severo de ajuste ou austeridade; e 3) embora outros atores e instituições como o Sistema Federal de Reserva norte-americano e o Clube de Paris tenham desempenhado papéis importantes, o FMI tem sido o responsável principal pela aplicação do ajuste baseado no princípio da condicionalidade, e sua aprovação é necessária para certificar a possibilidade da assistência financeira.[10] Embora tenha havido modificações nessa posição, o seu princípio fundamental de que a tarefa mais importante compete ao próprio devedor foi substancialmente mantido.

Nas negociações entre nações credoras e devedoras, as primeiras assumem a liderança na definição da natureza do problema representado pela dívida e pela sua solução. As nações credoras têm determinado em larga medida os termos em que as dívidas devem ser reescalonadas e as políticas a ser seguidas pelos devedores. A despeito das ameaças de alguns devedores e dos seus advogados, de formar um cartel, a situação não escapou do controle dos credores. Haveria exemplo mais eloqüente do fracasso dos países menos desenvolvidos em atingir o seu objetivo de criar uma Nova Ordem Econômica Internacional?

Com efeito, com o apoio decidido dos países credores, o Fundo Monetário Internacional afirmou o controle internacional sobre os bancos comerciais e sobre o sistema financeiro internacional, estabelecendo os termos do reescalonamento e as condições a ser seguidas por devedores e banqueiros. Mediante ameaças e promessas a respeito, por exemplo, do futuro acesso a

[9] Kraft (1984) é uma fonte útil sobre esse ponto.

[10] O Clube de Paris é um conjunto de procedimentos para negociar a postergação de pagamentos da dívida externa e para outros arranjos relativos à dívida (Rieffel, 1985, p. 3).

financiamentos, ou aos mercados de exportação, o FMI e a coalizão dos credores rejeitaram a idéia de formar um cartel de devedores ou de aplicar termos mais brandos aos empréstimos internacionais. De fato, os credores impuseram sua vontade aos devedores.

A posição dos grandes devedores (principalmente os países da América Latina), que ficou conhecida como o Consenso de Cartagena, é a de que o problema da dívida externa é na verdade um problema do crescimento, criado pela política econômica excessivamente restritiva adotada pelos países desenvolvidos. A solução proposta seria um acordo universal para evitar programas severos de austeridade e o sacrifício do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos.[11] Em toda parte, os devedores pediram que a responsabilidade pelo problema e pela sua solução fosse compartilhada pelos países credores. Lutaram por menores taxas de juros, por um fluxo contínuo de investimentos estrangeiros e pela vinculação dos pagamentos de juros à capacidade efetiva de pagá-los e às receitas de exportação. A frente unida dos credores, assim como as fraquezas e as divisões entre os devedores, significou a prevalência do remédio proposto pelos primeiros.

A estratégia dos credores de "cooperação sem reforma" significava tratar cada devedor individualmente, em vez de tentar encontrar uma solução sistemática global (Kahler, 1985, p. 372). Essa estratégia, baseada essencialmente na regra do "divide e impera" significava que cada devedor em particular seria assistido pelos bancos, pelo FMI e pelos governos dos credores, segundo a capacidade e o desejo de demonstrar "progresso" mediante a implementação de fortes medidas de severidade e de outras reformas internas. Essa solução implicava, naturalmente, imputar aos devedores a maior responsabilidade pelo problema da dívida, e presumia também que coubesse a eles o ônus de solucionar o problema. Em conseqüência, ressentimentos profundos eram gerados nos países devedores, à medida que o seu padrão de vida declinava e a estabilidade política interna era ameaçada.

A abordagem dos credores deixou de reconhecer a natureza extraordinária do problema da dívida e os seus perigos políticos inerentes. Não levou em conta o fato de, em certa medida, os devedores terem sido vitimados pelas mudanças profundas e abrangentes nos preços relativos, causadas pelos dois choques do petróleo, pelo grande aumento no valor do dólar norte-americano, assim como das taxas de juros em todo o mundo e, no caso dos devedores que eram também exportadores de petróleo, pelo colapso dos preços da energia em meados dos anos 1980. Todos esses desenvolvimentos

[11] O ponto de vista dos devedores aproxima-se daquele sustentado por Keynes em Bretton Woods.

modificaram drasticamente o ambiente internacional favorável de um crescimento econômico moderado, com taxas de juros relativamente baixas e bons mercados de exportação – condições prevalecentes na época em que boa parte da dívida foi contraída.

Naturalmente, os países em desenvolvimento sempre tomaram emprestado das economias avançadas para financiar suas importações e seus projetos de desenvolvimento. No século XIX, o capital britânico e europeu financiou investimentos de infra-estrutura nos Estados Unidos e em outras "terras de colonização recente", que por sua vez passaram a ser importantes importadores de produtos manufaturados ingleses e europeus. Apesar de inadimplências e pânicos ocasionais, as receitas de exportação dos investimentos produtivos tornaram possível para a maior parte dos devedores o pagamento das suas dívidas – foram beneficiados, assim, tanto credores como devedores.

Portanto, não há um problema com o endividamento em si mesmo, desde que os recursos assim obtidos sejam usados produtivamente, que a economia mundial esteja crescendo e as economias credoras estejam abertas às exportações dos devedores. Nessas circunstâncias, os países devedores não terão dificuldade com o repagamento das dívidas contraídas. Infelizmente, essas condições ideais não existiam nos anos 1930, e o sistema entrou em colapso. No entanto, no último quartel do século, as condições prevalecentes não garantiam uma solução para o mesmo problema. Ao contrário, as características estruturais da economia internacional, assim como certos desenvolvimentos, agravaram o problema, tornando-o de solução mais difícil. Em conseqüência, temos uma instabilidade financeira internacional perigosa e persistente.

O ponto central do problema (pelo menos da perspectiva das nações credoras) é o pesado endividamento de relativamente poucos países, que são potencialmente instáveis, econômica e politicamente. Os três maiores devedores latino-americanos (Argentina, Brasil e México) deviam em 1985 cerca de US$ 260 bilhões; bancos norte-americanos eram os credores de 40% dos US$ 400 bilhões que representavam a dívida latino-americana. A maioria desses devedores enfrentava dificuldades em fazer seus pagamentos em dia em razão, em grande parte, da combinação das menores receitas de exportação com os juros mais elevados. Em meados da década de 1980, por exemplo, os juros da dívida externa chegavam a quase 40% das receitas anuais com a exportação de toda a região (Kuczynski, 1985). Só em 1985 o Brasil e o México deveriam pagar 24 milhões de dólares de juros da sua dívida (*New York Times*, 3 de outubro de 1985, p. D6).

O México era o caso mais desesperado. Entre 1979 e 1986, sua dívida externa bruta aumentou de cerca de US$ 40 bilhões para aproximadamente US$ 100 bilhões. Sua economia foi seriamente prejudicada pela inflação e pela

fuga maciça de capital. Atingido por um sério terremoto, em 1985, e pela redução dos preços da energia, o México teve sua situação financeira passando da falta de liqüidez para a insolvência nacional. Só o apoio contínuo dos Estados Unidos e o de outras fontes mantiveram a economia mexicana; na prática, o México passou a ser tutelado pelo seu poderoso vizinho setentrional.

Muitos países devedores, como o México, foram prejudicados por problemas que eles próprios criaram. Em alguns deles a tributação excessiva e a má administração econômica provocaram uma fuga de capital no valor de dezenas de bilhões de dólares. Segundo certas estimativas, essa evasão de capital correspondia a 80%–100% dos empréstimos assumidos. Freqüentemente, esses países pobres assumiam empréstimos para financiar a importação de bens de consumo e para industrializar-se a uma taxa que mais tarde pareceria excessiva, dada a situação geral da economia, com um número exagerado de projetos de investimento. Em sua maioria, os devedores tinham taxas muito elevadas de inflação, o que tornava ainda mais difícil o ajuste exigido pelos seus credores e pelo Fundo Monetário Internacional. O número crescente de reescalonamentos, ou seja, de renegociação de pacotes de empréstimos, mostrava a fraqueza fundamental do sistema financeiro global.

No século XIX, os governos envolviam-se menos com o mercado; a maioria das dívidas tinha a forma de bônus, emitidos por centenas de entidades públicas e privadas e vendidos a literalmente milhares de investidores. Nos anos 1980, essas características tinham mudado, o que tornou o sistema financeiro mais suscetível à desestabilização e mais sujeito às influências políticas. Os mercados financeiros eram agora mais concentrados e regulamentados pelos governos. Os mercados descentralizados de bônus foram substituídos por consórcios bancários de grandes dimensões, consórcios estes que faziam empréstimos a relativamente poucos países. Essa mudança, com a adoção de empréstimos bancários, levou à acumulação de dívidas bancárias maciças e arriscadas, tendo uma base de ativos relativamente frágil. Essas estruturas financeiras complexas tornaram-se menos resistentes, e o colapso de qualquer uma delas passou a representar uma ameaça para todas as outras. A barganha política e o exercício do poder deslocaram as soluções competitivas de mercado como mecanismo para resolver o problema da dívida (Fishlow, 1985).

Além disso, mudou também o contexto econômico geral, fazendo com que a solução dos problemas da dívida externa se tornasse significativamente mais difícil de resolver. Enquanto na fase do padrão-ouro as taxas inflacionárias e as taxas de juros eram baixas, nos anos 1980 o reajuste econômico e o escalonamento da dívida ocorriam muitas vezes em situações de grande inflação; na Argentina, por exemplo, em certo momento, a inflação chegou a 800% ao ano. Depois de 1982, alguns governos – como o mexicano – precisaram

pedir ao seu povo que aceitasse os programas de austeridade não só para poder cumprir as obrigações relacionadas com a dívida externa, mas também para reduzir a inflação.

Ao mesmo tempo em que crescia o montante dos juros a pagar e os devedores eram aconselhados a exportar mais, os países industrializados fechavam seus mercados aos produtos dos países em desenvolvimento. Desse modo, o problema da dívida foi muito agravado pela política macroeconômica do governo Reagan e pelo protecionismo praticado por todos os países desenvolvidos. Colhidos por esse círculo vicioso, os devedores perguntavam como se podia esperar que pagassem os juros das suas dívidas sem algum alívio por parte dos credores. Embora as inadimplências anteriores fossem esporádicas e não chegassem a ameaçar o sistema, na década de 1980 a existência de várias economias seriamente endividadas, espremidas entre o peso crescente dos juros e uma receita de exportações em queda, representava uma ameaça geral ao sistema financeiro internacional.

O contexto político do problema da dívida tornou mais difícil a busca de soluções negociadas. O ambiente interno e internacional deixou de ter por base operações de mercado relativamente automáticas, como no passado, para adquirir uma tonalidade mais política (Kahler, 1985, p. 365-368). A regulamentação governamental dos bancos e a preocupação com a estabilidade da situação financeira interna, dentro das nações credoras, complicavam a negociação com os devedores. Com o surgimento do *welfare state* e da política de massa, ao tentar cumprir as exigências de austeridade dos governos credores e do FMI, os governos dos países devedores arriscavam-se a cometer suicídio político. A estabilidade política interna é prejudicada pelo aumento do desemprego, pelos cortes nos programas sociais e pela queda no crescimento econômico, em virtude das políticas de austeridade.

Até certo ponto, justificadamente, os devedores alegam que os bancos lhes impingiram empréstimos, com a permissão dos governos dos países credores. Argumentam que por isso tanto os devedores como os credores devem fazer os mesmos sacrifícios para resolver o problema, em vez do peso do ajuste recair exclusivamente sobre os primeiros, sob a forma de programas de austeridade do FMI. Os devedores preconizam soluções que vão desde a redução das taxas de juros até a vinculação do repagamento das dívidas às suas receitas de exportação. Essas pressões políticas fizeram com que o tema da dívida externa fosse incluído na agenda da política internacional, e a redução desse ônus passou a ser uma das exigências dos países em desenvolvimento em uma Nova Ordem Econômica Internacional.

Dentre os pontos que estão a exigir solução podemos citar os seguintes: 1) a distribuição dos custos do ajuste entre os devedores soberanos, os bancos

internacionais e os contribuintes das economias desenvolvidas; 2) a injustiça de impor aos devedores o custo integral do ajuste necessário, como pensam os credores, com a alegação de que o problema foi criado em primeiro lugar pelo seu comportamento indisciplinado; 3) ao contrário, como argumentam muitos economistas e líderes dos países em desenvolvimento, uma parcela importante dos custos envolvidos deveria caber aos bancos e aos países desenvolvidos, cujas políticas egoístas provocaram uma crise sistêmica dentro do capitalismo internacional; 4) como propõem alguns críticos, talvez coubesse aos Estados Unidos uma parte mais do que proporcional dos custos, porque suas políticas fiscais tiveram um papel determinante entre as causas da crise e o seu agravamento; 5) a solução poderia talvez ser encontrada em alguma combinação dos pontos mencionados. Essas idéias, e outras questões políticas, foram incluídas no debate técnico e econômico sobre medidas, tais como a redução das taxas de juros, a vinculação dos pagamentos de juros às receitas com a exportação, a ampliação do período de repagamento e as muitas propostas, às vezes inovadoras, apresentadas para resolver o problema.

Qualquer que seja a futura solução, podemos, desde já, definir algumas conclusões sobre as conseqüências econômicas e políticas da questão da dívida. Deixando de lado as circunstâncias especiais de Israel e dos países africanos, há na realidade três problemas da dívida, perfeitamente distintos. Um deles é o dos países do bloco socialista, da Europa Oriental, outro, o dos NICs asiáticos e o terceiro, o dos grandes países endividados da América Latina. Dado o caráter específico desses problemas e a variedade dos interesses envolvidos, é improvável que se possa encontrar uma solução universal ou multilateral. Na verdade, as soluções (ou o que passa por solução) têm sido achadas em negociações bilaterais ou regionais, muitas vezes em uma abordagem de caso por caso.

Embora o problema dos devedores do bloco socialista não tenha ameaçado a estabilidade do sistema financeiro internacional, ele é importante porque mostra o fracasso, pelo menos no momento, do esforço de reintegração dessas nações na economia mundial. São economias que tinham adotado uma estratégia de rápida modernização tecnológica mediante empréstimos de capital para adquirir a tecnologia ocidental, visando, assim, ao repagamento dessa dívida com a exportação de produtos manufaturados. Infelizmente, em muitos casos, os empréstimos foram usados para importar tecnologia ineficientemente – como aconteceu na Polônia, por exemplo. Os NICs asiáticos seguiram uma estratégia semelhante, industrializando-se com dívidas, mas tiveram êxito, e a qualidade dos bens por eles produzidos expulsou do mercado mundial os produtos da Europa Oriental (Poznanski, 1985). Embora os países do bloco socialista continuem a tomar empréstimos no Ocidente, são remotas as expectativas de que

possam voltar em breve a participar de forma importante nos sistemas mundiais financeiro e comercial.

O problema da dívida dos novos países da Ásia em vias de industrialização é menos grave em virtude do seu menor endividamento como proporção do PNB. Assim, tem havido pouca preocupação com o serviço e com o eventual repagamento da dívida externa da Coréia do Sul, por exemplo, porque naquele país e em outros NICs asiáticos a estratégia da industrialização mediante endividamento funcionou muito bem. Na verdade, a concessão de novos empréstimos a muitos desses países foi reiniciada em meados dos anos 1980. Não obstante, os Estados Unidos, que são o seu principal ponto de apoio internacional, têm reservas importantes sobre uma estratégia de desenvolvimento em que a intervenção estatal na economia tem um papel tão preeminente. Muitos críticos teriam preferido um retorno às multinacionais norte-americanas e às de outros países como fontes de capital. Nos Estados Unidos, os sindicatos e as empresas perguntam por que os Estados Unidos devem apoiar o desenvolvimento de indústrias que irão competir com as suas nos mercados mundiais. Por isso parece duvidoso, por razões econômicas e políticas, que os bancos internacionais continuem a financiar interminavelmente, com o mesmo entusiasmo do passado, a estratégia da industrialização mediante o endividamento.

Como já observamos, os grandes devedores latino-americanos constituem o núcleo do problema da dívida externa. Juntos eles detêm uma parte substancial do endividamento total e têm sido também os mais suscetíveis à inadimplência ou mesmo ao repúdio das dívidas. De modo geral, o compromisso latino-americano com uma estratégia de substituição das importações e de intervenção do Estado não teve êxito, e essas economias encontram-se na situação impossível de exportar capital para as economias desenvolvidas, principalmente sob a forma de pagamento de juros sobre suas dívidas acumuladas. Como esses países têm as mais altas taxas de crescimento demográfico em todo o mundo, qualquer corte no investimento prenuncia o desastre econômico e político.

Embora os programas de ajuste, o reescalonamento da dívida e as concessões sobre taxas de juros e de outra natureza feitas a alguns devedores tenham reduzido a crise da dívida depois de 1984, a solução de longo prazo pode ter-se complicado ainda mais. Depois do auge da crise, em 1982, a dívida externa cresceu à razão de 30% ao ano, chegando a US$ 380 bilhões em 1984. Esse aumento devia-se principalmente a empréstimos adicionais necessários para cobrir os pagamentos de juros. Embora esses novos empréstimos fossem principalmente do FMI, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com taxas de juros mais baixas e prazos mais longos do que os empréstimos anteriores, a verdade é que eles não levavam em conta o problema fundamental no longo prazo.

Embora as nações credoras argumentem que os programas de austeridade e o ressurgimento do crescimento econômico mundial solucionarão, eventualmente, os problemas dos devedores latino-americanos, estes acreditam que os países capitalistas desenvolvidos precisam superar os problemas estruturais da economia mundial, os quais estão impedindo a retomada do desenvolvimento. Explicam que os devedores pouco poderão fazer para resolver o problema da dívida se não houver uma retomada do crescimento econômico e se as taxas de juros não baixarem. Os países devedores, que pensavam escapar da dependência mediante um processo de industrialização financiado com o endividamento, acham que estão sendo jogados de volta à posição de dependência, enquanto os credores afirmam que é necessária uma importante reorientação da política econômica do Terceiro Mundo e que os devedores devem afastar-se do esquema da industrialização com endividamento e da substituição de importações para adotar uma política aberta que atribua maior importância ao papel das empresas multinacionais.

Na década de 1980, muitos países endividados estavam pagando um alto preço pelos programas de austeridade impostos pelo FMI, em termos de custo para a sua economia e de perda de bem-estar para o seu povo. Embora os governos desses países resistissem fortemente a esses programas, e nem sempre os cumprissem estritamente, os programas alimentavam o antiamericanismo e ameaçavam destruir o progresso inseguro da democracia política na América Latina. Além disso, não eram realmente eficazes, porque a dívida total crescia mais depressa do que as receitas com as exportações e com a capacidade de cumprir as obrigações do serviço da dívida (Bogdanowicz-Blindert, 1985/1986, p. 272). Obviamente essas circunstâncias ameaçadoras exigiam uma nova abordagem, ainda mais radical.

Na reunião anual do FMI e do Banco Mundial, em outubro de 1985, em Seul, na Coréia do Sul, os Estados Unidos reagiram à lentidão dos programas de ajuste e à preocupação crescente com as suas conseqüências políticas, propondo, para tanto, o que foi considerado uma nova maneira de abordar o problema. O chamado Plano Baker propunha uma barganha envolvendo os países devedores, os países credores e os grandes bancos comerciais, para chegar a uma solução mediante o desenvolvimento econômico e não por meio de um esforço de austeridade. Os devedores abririam suas economias ao comércio e ao investimento direto estrangeiro, reduzindo, com isso, o papel do Estado na economia por meio da privatização, e adotando políticas de estímulo do lado da oferta, orientadas para o mercado. As nações credoras estimulariam suas economias e abririam-nas às exportações dos devedores, ampliando, assim, o papel do Banco Mundial na assistência a estes últimos; aumentariam também o financiamento disponível, especialmente para os devedores mais pobres

(principalmente os africanos). Os bancos comerciais emprestariam bilhões de dólares de novos recursos aos países endividados para facilitar a adoção dessas novas políticas e para aumentar a taxa de crescimento econômico.

Com essa ação, os Estados Unidos reconheciam pela primeira vez que a crise da dívida externa era um problema econômico e político de longo prazo, uma ameaça tanto ao desenvolvimento do Terceiro Mundo como à recuperação da economia mundial (Bogdanowicz-Blindert, 1985/1986, p. 259). O plano admitia a necessidade de exercer uma liderança mais clara por parte dos Estados Unidos e de infundir grandes volumes de capital externo nos países devedores para estimular sua economia deprimida. Ficava sem resolver o problema de como exercer essa liderança e como dispor desse capital, quando os próprios Estados Unidos passavam da situação de país credor para devedor e o mundo inteiro sofria uma grande escassez de capital.

De igual importância, porém, era o fato de o Plano Baker também revelar que os Estados Unidos e os demais credores *não* estavam preparados para resolver o problema da dívida. A abordagem proposta ainda era caso por caso. Embora aumentasse o papel do Banco Mundial, o FMI manteria sua função de autoridade central na supervisão das políticas seguidas pelos países em desenvolvimento. Quanto aos governos credores, eles próprios não integrariam o esquema com novos recursos substanciais. O montante do serviço da dívida não diminuiria de forma geral e não subiriam os preços pagos pelas suas exportações aos países endividados. O peso da solução para o problema continuava sobre os ombros dos devedores, e essa solução dependia da expectativa de que uma retomada do crescimento da economia mundial de alguma forma o resolvesse. Como se queixava o Grupo de Cartagena, o Plano não assegurava o aumento do financiamento disponível nem a redução dos juros sobre os financiamentos existentes; por isso não rejeitava a estratégia dos credores nem mudava substancialmente a situação.

No entanto, a implementação do Plano Baker reforçaria outros desenvolvimentos nas relações comerciais e monetárias que tornariam cada vez mais difícil a manutenção de uma economia internacional liberal. O efeito mais importante talvez seja a maior regionalização da economia mundial. Apesar dos seus conflitos, os credores e os devedores da mesma região do globo compartilham as mesmas preocupações e os mesmos interesses. Assim, por razões econômicas e políticas, a Europa Ocidental tem se voltado para os devedores da Europa Oriental, os Estados Unidos com os latino-americanos. Os bancos europeus têm maior exposição no Leste, onde os interesses políticos e de segurança da Europa Ocidental são mais sensíveis. Os bancos dos Estados Unidos estão mais envolvidos com a América Latina, onde são maiores as preocupações políticas norte-americanas. O Japão já adotou medidas para ajudar a Coréia

do Sul (Strange, 1985c, p. 250-251). As potências econômicas têm mais motivos para conceder assistência ou preferências comerciais a seus maiores devedores, e essa vinculação entre a dívida externa e o comércio será um fator cada vez mais importante para a maior regionalização da economia mundial – um assunto que exploramos com mais detalhe no Capítulo 10.

Nos anos 1980, o problema da dívida externa indicava também que os fluxos internacionais de capital para muitos países não deveriam retornar aos níveis dos anos 1970. O fluxo de todas as formas de capital para os países em desenvolvimento (excetuados os da Opep) tinha declinado de forma dramática (*The Economist*, 15 de março de 1986, p. 67). O mercado financeiro internacional se fracionará cada vez mais, traçando, com isso, cada vez mais uma "distinção bastante clara entre os credores aceitáveis" e os demais, que terão grande dificuldade em conseguir crédito nos mercados financeiros internacionais (Sargen, Hung e Lipsky, 1984, p. 2). Há um reconhecimento geral, por exemplo, de que a maioria dos países do bloco oriental não tem a capacidade de usar com eficiência o grande volume de empréstimos disponíveis no passado. Na década de 1980, os devedores latino-americanos puderam receber empréstimos exclusivamente para pagar dívidas anteriores. Os bancos passaram a ser muito mais cautelosos a respeito de novos empréstimos, e os governos dos países credores criaram novos regulamentos limitando estritamente os empréstimos feitos no exterior. Ainda que os NICs asiáticos, os "amigos" dos credores e os países com abundância de recursos naturais continuem sem dúvida a ter acesso privilegiado aos empréstimos bancários, um grande número dos países em desenvolvimento (como os da África tropical) não receberá mais empréstimos, ficando, com isso, quase totalmente dependentes da assistência oficial, cujo volume é insuficiente. Em suma, haverá uma contração na oferta mundial de investimento, e os critérios políticos terão um papel importante nas decisões financeiras internacionais. Ao que parece, essa tendência para a politização e para a regionalização da economia mundial deverá acelerar-se.

É prossível também que o problema da dívida externa continuará a representar um freio ao crescimento do comércio internacional, estimulando as forças do protecionismo, que já são poderosas, a expandir-se ainda mais. Durante a década de 1970, a reciclagem das moedas européias deu um impulso keynesiano à economia mundial, beneficiando em particular os exportadores norte-americanos. Com o mundo desenvolvido enfrentando uma recessão, as compras financiadas tinham um efeito estimulante sobre a economia internacional. As nações devedoras usavam recursos gerados pelo comércio do petróleo, mediante empréstimos feitos no mercado do Eurodólar, para comprar produtos norte-americanos; os Estados Unidos adquiriam produtos de outros países desenvolvidos e também dos países em desenvolvimento; e estes últimos, por sua

vez, compravam petróleo, de modo que os fundos usados nessas operações retornavam ao mercado do Eurodólar. Na década de 1980, porém, a crescente relutância em emprestar Eurodólares diminuiu esse estímulo monetário global, com um efeito deprimente sobre a economia mundial.

O subsídio japonês à hegemonia dos EUA*

Juntamente com o crescimento do mercado do Eurodólar e com o início do problema da dívida global, o terceiro desenvolvimento extraordinário nas finanças internacionais, no período pós-guerra, foi a inversão histórica da posição dos Estados Unidos e do Japão. Essa inversão transformou as relações econômicas e políticas das duas principais potências capitalistas. Cada uma delas com sua motivação própria, ambas passaram a relacionar-se de forma que os japoneses vieram a ser os principais garantes da hegemonia norte-americana.

No fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos deslocaram a Grã-Bretanha como principal nação credora mundial. Essa supremacia financeira consolidou-se no período entreguerras, e, no fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram a ser a potência financeira hegemônica. Embora o seu *status* financeiro tenha diminuído na década de 1970, até na época do governo Reagan os Estados Unidos continuaram a ser a potência financeira dominante. Na década de 1980, porém, o Japão suplantou os Estados Unidos nesse campo. Nunca antes na história das finanças internacionais houve uma mudança tão dramática em período relativamente tão curto.

Em 1981, o Japão tornou-se o mais importante exportador de capitais de todo o mundo. Seu enorme saldo comercial, que passou de US$ 35 bilhões para

* No princípio do ano 2000, a renovada pujança da economia norte-americana e as dificuldades surgidas na economia japonesa sugeriam a necessidade de qualificar as observações do autor sobre a completa inversão da posição dos dois países como potência financeira dominante. São comentários que datam de quase duas décadas, quando essa expectativa era perfeitamente plausível. Em 1999, porém, os fatos eram bem diferentes: no último trimestre do ano, os Estados Unidos cresciam a uma taxa anual de quase 7%, um crescimento ininterrupto que desafiava a teoria dos ciclos econômicos ao chegar, em dezembro, ao seu 107º mês. O Produto Interno Bruto (PIB) norte-americano era de US$ 9,3 trilhões, ou seja, maior do que a soma do PIB do Japão (US$ 3,7 trilhões), da Alemanha, da Inglaterra, da França e do Brasil (US$ 555 bilhões). O acréscimo do PIB dos Estados Unidos em um só ano (US$ 530 bilhões) quase igualava à totalidade do PIB brasileiro. A taxa de desemprego caíra de 7,5%, em 1990, para 4,2%, em 1999, enquanto o valor das exportações aumentara de cerca de US$ 550 bilhões em 1990 para quase um trilhão de dólares em 1999, embora este valor ainda fosse superado pelas importações. Esses indicadores econômicos explicam a manutenção do peso político e financeiro do país. Quanto à economia japonesa, embora tivesse começado 1999 com um surto promissor de prosperidade, chegava ao fim do ano ameaçada por nova recessão. (N. do T.)

mais de US$ 53 bilhões em 1985, fez com que se fortalecesse rapidamente como potência financeira. Em 1983, o fluxo de capital do Japão para o exterior era de apenas US$ 17,7 bilhões; um ano depois, tinha subido dramaticamente para US$ 49,7 bilhões, chegando, com isso, à soma espantosa de US$ 64,5 bilhões em 1985 (*The New York Times*, 27 de abril de 1986, p. 16). Este último dado era maior do que o de todos os países da Opep no auge da sua riqueza (*ibid.*, 31 de agosto de 1986, p. F7). Em 1986, o conjunto dos ativos do Japão no exterior tinha chegado a US$ 129,8 bilhões, tornando-o o maior credor global. Os ativos líqüidos da Inglaterra no exterior totalizavam US$ 90 bilhões e os da Alemanha Ocidental, US$ 50 bilhões (*The Japan Economic Journal*, 7 de junho de 1986, p. 1). No mesmo período, a posição dos Estados Unidos, em termos líqüidos, aproximava-se de zero.

Embora o investimento externo total da Opep, em meados da década de 1980, fosse substancialmente maior, ele constava principalmente de depósitos bancários, os quais eram reciclados por meio do mercado pelos bancos comerciais do Ocidente; mas o investimento japonês era baseado em bônus e, conforme um banco oficial japonês, "temos controle direto do nosso dinheiro" (*Globe and Mail, Report on Business Magazine*, abril de 1986, p. 28). Os quatro maiores bancos e seis dos dez maiores bancos do mundo eram japoneses. Esses bancos, assim como outras instituições financeiras e o próprio governo japonês, têm uma influência significativa sobre a utilização da ampla poupança nacional, e seu poder sobre as finanças internacionais e sobre a distribuição do capital adquiriu uma proporção extraordinária. Em meados dos anos 1980, os líderes das finanças japonesas decidiram colocar uma parte substancial dos seus investimentos externos em bônus do Tesouro norte-americano.[12]

Essa notável transformação da posição comercial e financeira japonesa teve início no princípio da década de 1970, quando, reagindo ao aumento dos preços do petróleo pelos países da Opep, o Japão reduziu drasticamente seu consumo de petróleo, expandiu suas exportações, para pagar o custo da energia importada, e acelerou também o uso da tecnologia. Além disso, vários aspectos importantes da economia japonesa contribuíam para o seu maciço saldo do balanço de comércio e pagamentos, entre eles a elevada taxa de poupança (cerca de 18% em meados da década de 1980), combinada com um investimento interno modesto, a alta produtividade industrial e a mudança, ocorrida na década de 1970, para uma política de contração econômica e crescimento impulsionado pelas exportações (Yoshitomi, 1985). A estrutura incomum do co-

[12] Embora esse seja certamente o caso das instituições financeiras japonesas que investiram nos Estados Unidos, em virtude dos diferenciais da taxa de retorno e de outras considerações de mercado, o poder discricionário dos japoneses, demonstrado pela experiência passada, não pode ser negado.

mércio japonês – a exportação de produtos manufaturados com alto valor acrescentado e a importação de produtos não-processados – significava que o Japão era o principal beneficiário final da queda dos preços de alimentos, petróleo e outros itens ocorrida nos anos 1980, a qual produziu um saldo "estrutural" no balanço de comércio e pagamentos.

Para usar a linguagem marxista, poder-se-ia dizer que na década de 1980 o Japão passara a ser uma economia capitalista madura, afetada pelos problemas clássicos do consumo insuficiente e do excesso de capital, sem poder absorver a grande produção das suas fábricas e sem encontrar no próprio país utilização produtiva para o excesso de capital. Mas as causas desse baixo consumo e da queda da lucratividade nos investimentos internos tinham muito mais a ver com a política interna japonesa do que com leis inevitáveis do desenvolvimento capitalista. Se os interesses do Partido Liberal Democrático, que estava no poder, fossem diferentes, o Japão poderia usar seu capital para melhorar a qualidade de vida do seu povo. Assim, por não querer as reformas necessárias, o capitalismo japonês necessitava de uma "colônia" para livrar-se desse excesso financeiro, encontrando essa saída na experiência norte-americana com a *Reaganomics*: a nova Esfera Japonesa de Co-Prosperidade se localizaria do outro lado do Pacífico, nos Estados Unidos de Ronald Reagan.[13]

Ao mesmo tempo que o Japão se tornava uma nação credora, os Estados Unidos passavam a ser devedores. Em 1981, os norte-americanos tinham conseguido deter a deterioração da sua posição econômica internacional, resultante da Guerra do Vietnã: tinham um saldo na conta-corrente (US$ 6,3 bilhões), e as receitas líqüidas com investimentos externos alcançavam seu ponto mais baixo (US$ 34 bilhões). Esse seria, no entanto, o último ano com um saldo em conta-corrente (Council of Economic Advisers, 1986, p. 366). Em 1985, houve uma inversão nessa situação favorável, e, pela primeira vez, desde 1914, os Estados Unidos eram um país devedor. Entre 1982 e 1984, os empréstimos externos feitos pelos bancos norte-americanos caíram de forma dramática, de US$ 111 bilhões para aproximadamente US$ 10 bilhões (Emminger, 1985, p. 9). Em 1984, os Estados Unidos assumiram empréstimos no valor total de cerca de US$ 100 bilhões (*ibid.*, p. 7) e tiveram um déficit comercial sem precedentes, de US$ 108,3 bilhões, dos quais US$ 34 bilhões com o Japão! Ao terminar o ano de 1985, os Estados Unidos tinham se tornado o maior devedor do mundo, o que os levou a fazer empréstimos no exterior de mais de US$ 100 bilhões só naquele ano – mais do que o total da dívida externa brasileira. Em meados dos anos 1980, os Estados Unidos estavam recebendo aproximadamente US$ 100

[13] Calder (1985) apresenta um excelente resumo dos laços econômicos que se desenvolveram no Pacífico.

a US$ 120 bilhões por ano em empréstimos, e a participação estrangeira dos títulos do governo norte-americano aumentava incessantemente. As projeções indicam que, no fim da década de 1990, a dívida externa norte-americana alcançaria um trilhão de dólares. Em menos de cinco anos, o país mais rico do mundo tinha invertido a tendência de um século, tornando-se a nação mais endividada (Drobnick, 1985, p. 1).

A causa imediata dessa mudança histórica na posição financeira dos Estados Unidos foi a política tributária e fiscal do governo Reagan. Uma redução maciça dos impostos, sem diminuir as despesas do governo federal, teve como resultado um grande e persistente déficit orçamentário. Subseqüentemente, esse déficit provocou um forte estímulo fiscal ou keynesiano à economia norte-americana e, em menor grau, à economia mundial. No entanto, a poupança inadequada nos Estados Unidos significava que o país precisava financiar o seu déficit orçamentário, assumindo, para tanto, pesados empréstimos nos mercados mundiais de capital. A partir de 1981, a supervalorização do dólar e o aumento das taxas de juros em todo o mundo levaram os Estados Unidos a um gigantesco déficit comercial, o que agravou em muito a crise da dívida mundial.

O que a segunda fase da *Reaganomics* (depois da recessão induzida) produziu foi uma recuperação da atividade econômica financiada por credores externos. Segundo E. Gerald Corrigan, presidente do Banco Federal de Reserva de Nova York, "estamos dependendo vitalmente dos fluxos de poupança externa" para financiar direta ou indiretamente "pelo menos metade do nosso déficit orçamentário" (citado em *The New York Times*, 7 de novembro de 1985, p. D1). A política expansionista, o investimento interno reduzido e o aumento sem precedentes dos gastos com a defesa só foram possíveis para o governo Reagan porque eram financiados por outros países.

As três fontes mais importantes desse fluxo de capital eram países que economizavam sua poupança: alguns produtores de petróleo árabes, membros da Opep (especialmente a Arábia Saudita), a Alemanha Ocidental e, em particular, o Japão. Enquanto as aquisições de bônus do Tesouro pelos japoneses tinham totalizado US$ 197 milhões em 1976, em abril de 1986 essas compras chegavam a US$ 138 bilhões (*The New York Times*, 28 de julho de 1986, p. D6). Dos US$ 81,8 bilhões investidos pelo Japão em 1985, US$ 53,5 bilhões foram em bônus, especialmente do Tesouro norte-americano (*ibid.*, 27 de abril de 1986, p. 16). Em meados dos anos 1980, os japoneses estavam fornecendo uma fração substancial dos US$ 100 a US$ 120 bilhões tomados cada ano pelo governo dos Estados Unidos e, além disso, investiam pesadamente em todos os tipos de ativos norte-americanos. Sem esse fluxo imenso de capital japonês dirigido para a economia dos Estados Unidos, o governo Reagan não teria podido estimular o consumo interno e ao mesmo tempo iniciar a maior expansão

militar de toda a história do país em tempos de paz. Sem essa contribuição do capital estrangeiro, o governo de Washington teria sido obrigado ou a reduzir muito os gastos com a defesa ou a permitir que o aumento das taxas de juros internas impedisse a recuperação da economia.

A importância do financiamento japonês para o sucesso do programa econômico e militar do presidente Reagan pode ser apreciada contrastando-a com um acontecimento anterior. Em outubro de 1979, a falta de interesse da Alemanha Ocidental em apoiar o dólar, importando, assim, a inflação norte-americana, foi um fator importante na adoção por Washington de uma política monetária restritiva. O Federal Reserve contraiu o meio circulante, provocando, com isso, a recessão que ajudou a eleger Ronald Reagan. Foi a primeira vez no pós-guerra que os Estados Unidos fizeram uma mudança importante na sua política econômica em resposta a pressões vindas do exterior – mudança que marcou o fim da hegemonia econômica desse país. Daí em diante, os Estados Unidos passaram a precisar do apoio financeiro do Japão.[14]

Em meados dos anos 1980, o Japão tinha substituído a Alemanha Ocidental como principal aliado econômico e sustentáculo financeiro da aparente posição hegemônica norte-americana, econômica e política. O investimento pelo Japão da sua poupança, e do grande saldo de pagamentos, ajudou a sustentar o dólar e a financiar a defesa, contribuindo assim para a prosperidade do país. Mais importante ainda: esse investimento disfarçou o declínio econômico norte-americano e permitiu que esse país adiasse, pelo menos durante algum tempo, a difícil tarefa de encarar o problema clássico enfrentado por todas as potências declinantes: decidir como reduzir seu poder e seus compromissos para alcançar um novo equilíbrio econômico e político (Gilpin, 1981, p. 187).

Assim, em meados da década de 1980, o sistema financeiro e monetário mundial, lastreado no dólar, passara a ser sustentado em larga escala pelo capital japonês. Muito sobrevalorizado, o dólar teria perdido valor, e talvez entrado em colapso, em virtude da política econômica seguida pelo governo Reagan, não fosse pelo apoio financeiro do Japão. O título da monografia escrita por Otmar Emminger, um reputado banqueiro central alemão, descrevia essa situação de forma precisa: *The Dollar's Borrowed Strength* (1985) : "A força do dólar: um empréstimo".

[14] Essa mudança específica representou um afastamento dos esforços feitos para controlar as taxas de juros, ajustando-as, com isso, às metas de crescimento monetário, com o objetivo de conseguir uma disciplina mais estrita sobre o suprimento de dinheiro e a taxa de inflação. Michael Blumenthal, ex-secretário do Tesouro, havia sugerido que a data apropriada para mudar a posição econômica norte-americana seria um ano antes, em novembro de 1978. O temor de uma corrida sobre o dólar levou ao aumento da taxa de desconto e a uma redução de ritmo na economia.

A causa principal desse fluxo de capital japonês para os títulos do Tesouro norte-americano era o grande aumento na diferença entre as taxas de juros reais nos dois países. Os japoneses abriram e liberalizaram seu mercado de capital simultaneamente com a redução de impostos e com o déficit orçamentário nos Estados Unidos (Calder, 1985, p. 607-608). Mas esse diferencial na remuneração dos investimentos em títulos não explica toda a história. A aproximação política entre os Estados Unidos de Ronald Reagan e o Japão de Yasuhiro Nakasone foi certamente um fator importante para justificar o interesse japonês em investir nos Estados Unidos. Essa parceria global em desenvolvimento era reforçada pelos interesses simbióticos de um país que vivia acima dos seus meios e de outro que tinha necessidade premente de mercados no exterior para o seu capital excedente.

O relacionamento financeiro especial entre o Japão e os Estados Unidos tinha sido codificado no relatório da Comissão Japão-EUA, Iene-Dólar, a qual estudou a liberalização e a internacionalização do sistema financeiro japonês (em maio de 1984). Essa comissão foi criada na época da visita do presidente Reagan a Tóquio, em novembro de 1983. Embora seu objetivo ostensivo e suas recomendações se destinassem a corrigir o desalinhamento do iene, ela abriu o mercado financeiro japonês e deu aos Estados Unidos e a outros países acesso mais fácil ao capital nipônico. Aumentou também a função internacional da moeda japonesa, promovendo a emergência de Tóquio como um centro financeiro importante e movendo o mundo na direção de um sistema monetário tripartite, baseado no dólar, no iene e no marco alemão.[15]

Esse acordo, comparável ao Acordo Monetário Tripartite de 1936, o qual proporcionou a base para a cooperação financeira dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha no pós-guerra, resultou das pressões norte-americanas exercidas sobre os japoneses para abrir seu mercado financeiro e para realizar certas reformas na sua economia (Fukushima, 1985, p. 30-31). Aparentemente, os Estados Unidos tinham vários motivos para pressionar o Japão no sentido da desregulamentação e da abertura do seu sistema financeiro: a crença de que a utilização internacional mais ampla do iene causaria sua valorização, comprometendo, assim, as exportações; a expectativa de que as empresas japonesas perderiam a vantagem competitiva representada pelas taxas de juros mais baixas e pelo menor custo do capital; e o desejo de abrir o amplo reservatório da poupança interna japonesa às instituições financeiras norte-americanas.[16]

[15] Frankel (1984) contém uma boa análise desse acordo.

[16] A maioria dos economistas nunca entendeu por que membros importantes do governo Reagan acreditavam que um aumento do fluxo de capital originado no Japão levaria a uma valorização do iene.

O governo Reagan acreditava que os Estados Unidos tinham uma vantagem comparativa nos serviços financeiros (da mesma forma que o Japão na produção industrial) e que a competição nessa área permitiria aos Estados Unidos restabelecer o equilíbrio financeiro entre os dois países (McRae, 1985, p. 21-22). Assim, esse acordo era um elemento vital na política de Reagan com respeito ao Japão e à administração do déficit financeiro norte-americano.

O acordo funcionou na estabilização das relações bilaterais entre os dois países, pois os Estados Unidos deixaram de pressionar o Japão para que aumentasse seu papel militar, e o governo Reagan intensificou sua resistência à legislação protecionista. Os dois países criaram um relacionamento especial que refletia a força e as preocupações políticas de cada um. Como Peter Drucker observou, em meados da década de 1980 a relação econômica nipo-americana era extraordinária (*The Wall Street Journal*, 11 de outubro de 1985, p. 28). Um elemento importante era o fato de os Estados Unidos terem feito empréstimos ao Japão em sua própria moeda, assim como em outras. A escala e o significado disso não tinham precedentes nas finanças internacionais: "Pela primeira vez uma nação devedora se beneficia com a desvalorização da sua moeda tanto na conta de capital como na do comércio" *(idem, ibidem)*. De fato, com a desvalorização do dólar, os Estados Unidos podiam expropriar e eliminar uma parte substancial da sua dívida: a queda do valor do dólar entre março de 1985 e março de 1986 pode ter reduzido seu endividamento em até um terço. Ao mesmo tempo, a desvalorização permitiria reconquistar mercados que haviam sido perdidos em conseqüência do dólar sobrevalorizado.

Entretanto, ao emprestar dólares de volta aos Estados Unidos, os japoneses preservavam seu mercado de exportação mais valioso e evitavam o desemprego interno, uma vez que no Japão mais de 10% dos empregos estão vinculados à exportação. A demanda interna no país era fraca em virtude da relutância em estimular a economia, aumentando o déficit orçamentário já vultoso. A perda do mercado americano traria graves repercussões para as indústrias estratégicas e de alta tecnologia. Nessa forma curiosa de mercantilismo, os perdedores eram tanto os produtores norte-americanos, forçados a ceder mercado para os exportadores nipônicos, como os frugais poupadores japoneses, os quais receberiam dólares desvalorizados.

A despeito das vantagens no curto prazo dessa relação simbiótica entre os dois países, suas perspectivas de longo prazo são problemáticas. O fato de os Estados Unidos e os outros países industrializados poderem suportar as pressões exercidas pelo gigantesco comércio japonês e pelo seu excedente de capital é duvidoso. Anteriormente, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos graduaram de devedor a credor com uma taxa reduzida de acumulação de capital, ao longo de um período de décadas (excetuado o impacto da Primeira Guerra

Mundial na posição dos Estados Unidos). Além disso, como economias credoras, elas eram também importadoras importantes dos produtos industriais de outras economias. No entanto, a rapidez com que o Japão passou de devedor a credor e a imensa escala das suas exportações de capital foram realmente extraordinárias, obrigando, assim, outras economias a fazer também mudanças igualmente rápidas e significativas. Além disso, a estrutura do comércio japonês, como importador de matérias-primas e exportador de produtos industrializados, impôs um ônus adicional de ajuste aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Embora o ajuste bem-sucedido das outras economias industrializadas ao novo papel econômico internacional do Japão dependa, em última análise, do retorno a uma taxa elevada de crescimento, o ritmo imposto pelos rápidos progressos dos japoneses em termos de vantagem comparativa e da estrutura do seu comércio em quaisquer circunstâncias continuará a provocar sérias tensões.

O alarme com o crescente poder comercial e financeiro do Japão, especialmente no *rustbelt* norte-americano, intensificou-se nos anos 1980. Os americanos preocupavam-se com o fato de "não só os nossos automóveis virem do Japão, mas cada vez mais também as nossas taxas de juros" (citado em *The Wall Street Journal*, 24 de fevereiro de 1986, p. 1). Outros tomaram consciência do fato de um segmento cada vez maior dos títulos norte-americanos, dos imóveis e de outros ativos tangíveis estar em mãos de japoneses ou de outros estrangeiros. Nas palavras do secretário de Estado George Schultz:

> Acho que se pode dizer que se o mundo estivesse satisfeito em deixar que os japoneses fornecessem uma parte importante da poupança, e terminassem proprietários de mais e mais, tudo bem. Mas não é essa a orientação prevalecente, pelo menos nos Estados Unidos! (Citado em *The New York Times*, 12 de fevereiro de 1986, p. D2.)

O secretário Schultz deixou de acrescentar que foi a política do governo Reagan que criou essa situação infeliz.

Não obstante, embora na década de 1980 se expressasse uma certa preocupação com os déficits orçamentário e comercial, havia nos Estados Unidos um consenso de otimismo. A bolsa de valores mostrava índice positivo, e o governo Reagan anunciava que a inflação tinha sido eliminada. Quanto ao problema de longo prazo da vasta dívida acumulada com os japoneses e com outros credores estrangeiros, o sentimento otimista era o formulado por uma ex-autoridade de que bastaria "voltar o relógio para trás" – ou seja, desvalorizar o dólar e conseguir um saldo comercial para pagar o devido. Segundo Martin Feldstein (1986, p. 4), que tinha presidido o Council of Economic Advisers, para pagar a dívida os Estados Unidos precisariam ter um saldo comercial de cerca de US$ 100 bilhões por ano durante alguns anos.

Os problemas causados a outros países por essa mudança na posição comercial dos Estados Unidos seriam consideráveis, exigindo uma importante desvalorização do dólar juntamente com uma valorização das outras moedas. A experiência ensinou tanto os japoneses como os europeus ocidentais a evitar qualquer grande valorização das suas moedas em razão dos efeitos sobre o nível interno de emprego. Quando menos, será preciso um notável esforço de cooperação macroeconômica internacional para evitar um conflito mercantilista devastador. No último capítulo examinaremos as perspectivas de tal cooperação.

A idéia de que as políticas podem ser revertidas e "o relógio atrasado" revela a grande confiança das autoridades e dos economistas dos Estados Unidos na concepção liberal do equilíbrio do mercado. No mundo abstrato desses economistas, as equações podem ser lidas nos dois sentidos; eles acreditam que ao mudar o sinal de uma variável, de mais para menos, ou ao alterar o preço ou a quantidade de X ou Y, a direção do movimento histórico pode ser invertida. Da mesma forma, muitos acreditam que o prejuízo causado à economia internacional pelo déficit orçamentário do governo Reagan pode ser corrigido mudando de apenas um preço: o preço do dólar.

Essa visão excessivamente otimista da situação dos Estados Unidos no fim da década de 1980 ignora certas mudanças estruturais, que vamos discutir no capítulo seguinte, ocorridas nesse país e na economia mundial. Basta dizer que a importação de grandes volumes de capital externo e a conseqüente supervalorização do dólar tiveram efeitos profundos e duradouros na economia norte-americana. Em primeiro lugar, a posição competitiva de setores importantes foi prejudicada de forma permanente, e a estrutura de toda a economia sofreu uma distorção (Emminger, 1985, p. 17). Em segundo lugar, o repagamento de uma imensa dívida externa, com os juros associados, deverá absorver uma parte importante dos recursos produtivos do país nos próximos anos; esses custos devem reduzir substancialmente o padrão de vida da população por um período considerável, mesmo que diminuam as despesas militares. Em terceiro lugar, a nova preferência dos americanos por produtos estrangeiros e a expansão da capacidade produtiva em outros países dizimaram muitas indústrias que já tiveram vantagens comparativas; assim, os Estados Unidos precisarão desenvolver novos produtos e novas indústrias se quiserem reconquistar pelo menos uma parte da sua antiga posição competitiva no mercado mundial. A tarefa de inverter a tendência para a desindustrialização será difícil e custosa.[17]

[17] Feldstein (1986) faz uma avaliação franca do prejuízo causado à formação de capital e a outros aspectos da economia norte-americana em conseqüência dessas políticas econômicas.

A economia *nichibei* e suas perspectivas

O déficit fiscal do governo Reagan e o ciclo econômico mundial a que ele deu um novo impulso, como mostra a Figura 2, provocaram uma transformação fundamental na economia política internacional. À medida que os Estados Unidos decaíam para a situação de devedor internacional e o dólar sobrevalorizado acentuava a desindustrialização da economia norte-americana, os japoneses usavam seus saldos comerciais maciços para financiar a criação da "economia *nichibei*", ou seja, o aumento da integração das economias norte-americana e japonesa. Embora a penetração econômica do Japão nos Estados Unidos tenha começado muito antes, a política do governo Reagan apressou essa mudança estrutural. A intensificação dos investimentos nipônicos na economia norte-americana, a difusão das alianças empresariais entre firmas dos dois países e os acontecimentos associados fizeram com que a economia *nichibei* passasse a ser uma articulação vital dentro da economia mundial.

Não podemos ainda prever as conseqüências de longo prazo desse fenômeno e suas implicações para a economia política internacional. Surgem muitas indagações a respeito da sua estabilidade, dos efeitos sobre as outras economias e, em especial, da questão política fundamental: qual será a parte dominante nesse casamento. Como Kent Calder argumentou convincentemente, há, nos dois países, interesses poderosos em favor da continuação e do fortalecimento dessa parceria, mas há também fontes importantes de divisão e de conflito (Calder, 1985). Na década de 1980, grupos poderosos dos dois países sentem a necessidade uns dos outros. Mas ainda não sabemos quanto vai durar esse relacionamento mutuamente benéfico.

Embora no curto prazo essa dependência dos financiamentos japoneses e de outros países tenha sido vital para a economia norte-americana e para preservar a posição internacional do país, no longo prazo, ela debilitará ainda mais o poder dos Estados Unidos para fortalecer o do Japão. Assim, os norte-americanos encontram-se em um círculo vicioso: de um lado, precisam do capital estrangeiro para financiar seu déficit fiscal; de outro, esse capital valoriza excessivamente o dólar e diminui a posição competitiva da economia americana, enfraquecendo, com isso, a sua base industrial. E uma economia enfraquecida tem mais necessidade de capital estrangeiro, mas o peso dos juros que precisam ser pagos diminui a sua competitividade internacional. A ameaça mais séria a essa situação é o fato de a posição competitiva e a base industrial dos Estados Unidos poderem ser erodidas a tal ponto que o processo de declínio econômico não possa mais ser revertido.

Do lado japonês, outras dúvidas têm surgido, e muitos temem uma reação política por parte dos Estados Unidos. Alguns líderes políticos e econômicos

começam a perguntar se no longo prazo é interessante para o Japão financiar a prosperidade norte-americana, assim como uma hegemonia internacional cujos objetivos primordiais diferem daqueles dos japoneses. Um relatório do influente Instituto Nomura de Pesquisa já expressou o ponto de vista de que o Japão poderia empregar melhor seu novo poder financeiro e seu papel emergente como centro financeiro internacional. Respondendo à pergunta sobre qual deveria ser a posição do país no futuro, o relatório definiu quatro metas importantes:

> Em primeiro lugar, o mercado de Tóquio deveria ser o principal mercado para os financiamentos e investimentos em ienes. Em segundo lugar, Tóquio deveria tornar-se um grande centro financeiro para as empresas multinacionais, para os governos e para as instituições supranacionais. Em terceiro lugar, deveria atuar como um centro informativo para a administração dos investimentos internacionais em carteira. Em quarto lugar, deveria ser o principal centro financeiro internacional da região do Pacífico ocidental, canalizando, assim, fundos de origem global para os mercados regionais. Em quinto lugar, Tóquio deveria ser uma fonte de idéias inovadoras para o setor financeiro, contribuindo, com isso, para a eficiência da distribuição mundial de recursos (Nomura Research Institute, 1986b, p. 179).

Em suma, o Japão deveria estabelecer-se como a potência financeira hegemônica da região de mais rápido crescimento em todo o mundo e não se limitar ao subsídio dado à hegemonia norte-americana.

Se o desempenho da economia japonesa continuar como no passado, tornando-se um dos principais centros financeiros mundiais, como seria usado o poder derivado dessa posição? Quais seriam suas relações com os dois outros importantes centros financeiros – Londres e Nova York? Continuariam os japoneses a apoiar o dólar ou se aliariam com a Europa Ocidental? (McRae, 1985, p. 18). Em um período de escassez mundial de capitais, os japoneses usariam seus recursos financeiros para adquirir uma posição de liderança no Terceiro Mundo endividado para fortalecer seus laços com outras economias avançadas ou, como sugere implicitamente o relatório do Instituto Nomura, para criar uma esfera própria de influência econômica no Pacífico? O Japão financiaria o desenvolvimento da China ou da Sibéria soviética? Quaisquer que fossem as decisões tomadas pelo Japão com respeito ao uso do seu crescente poder financeiro, elas teriam um significado profundo para o futuro dos sistemas econômico e político internacionais.

Na década de 1980, a decisão japonesa foi a de usar seus recursos financeiros para apoiar os Estados Unidos – em parte por razões comerciais, para criar um mercado para as suas exportações, em parte em razão da atração das elevadas taxas de juros. No longo prazo, porém, as preocupações políticas e os

interesses nacionais deverão determinar a disposição japonesa de continuar financiando a prosperidade e a hegemonia dos Estados Unidos. Um problema político e psicológico consiste em que esse relacionamento converte os militares norte-americanos em uma força mercenária que defende o território japonês em troca dos capitais recebidos. No entanto, as pressões exercidas por Washington para que o Japão assuma uma maior participação na sua defesa têm causado profundo ressentimento entre os japoneses.[18] A menos que as relações bilaterais políticas e de segurança sejam postas sobre uma base mais firme, os laços econômicos existentes não deverão persistir indefinidamente.

Conclusão

As finanças internacionais têm sido provavelmente o aspecto mais controvertido e mais vulnerável da economia política internacional, desde a denúncia da *haut finance* como a causa do imperialismo e das guerras mundiais, feita por Lenin, até as críticas dos países menos desenvolvidos, na década de 1980, apresentadas contra os bancos internacionais e contra a assistência governamental. A crise financeira dos anos 1930 provocou o colapso da economia mundial, com a Grande Depressão. No fim do século XX, o problema do endividamento do Terceiro Mundo ameaça outra vez produzir uma crise financeira que poderia levar ao colapso da economia mundial, com a intensificação do nacionalismo econômico.

O período pós-guerra testemunhou três desenvolvimentos históricos no sistema financeiro global. O primeiro foi a emergência do mercado do Eurodólar e das moedas européias, a qual debilitou o controle político internacional sobre o sistema financeiro. O segundo foi o surgimento da crise da dívida global, no princípio dos anos 1980, e o esforço para reafirmar a influência do Fundo Monetário Internacional. O terceiro foi a transição dramática dos Estados Unidos para a situação de país devedor e a conversão do Japão em principal potência financeira mundial. Este último desenvolvimento transformou a natureza do sistema financeiro internacional – e também do sistema político. Foram desenvolvimentos que levantaram problemas profundos relacionados com as conseqüências sobre o sistema financeiro internacional e sua futura estabilidade.

---

[18] Com efeito, poder-se-ia argumentar que a compra pelo Japão de títulos governamentais norte-americanos correspondia a uma repartição do ônus. As queixas norte-americanas a esse propósito parecem ter diminuído depois do acordo iene-dólar de maio de 1984. Haja ou não uma vinculação explícita, são muito estreitas as relações financeiras e as de segurança desses dois aliados.

A tarefa de gerenciar o sistema financeiro internacional, de modo geral, e o problema específico do endividamento excessivo tornaram-se muito mais complexos do que no passado (Kahler, 1985, p. 361-362). Sob a filosofia outrora prevalecente do *laissez-faire*, as inadimplências e os ajustes das dívidas, por mais penosos que fossem, eram considerados uma parte natural do funcionamento do sistema de mercado. Hoje, porém, existe tanto nos países devedores como nos credores um número maior de atores, mais poderosos, capazes de resistir aos ajustes necessários. Poucos se dispõem a confiar ao mercado a solução desses problemas, e, em conseqüência, as crises financeiras tornam-se rapidamente questões políticas.

Como Joanne Gowa observou, os Estados Unidos perderam interesse em cumprir suas "responsabilidades hegemônicas", a não ser quando seus interesses imediatos estão envolvidos (Gowa, 1983). De modo geral, os Estados Unidos abandonaram seu papel de administrador do sistema monetário internacional, e o governo Reagan só reagiu à crise da dívida quando esta ameaçou claramente comprometer a estabilidade do sistema bancário norte-americano. A despeito do seu papel persistente de motor do crescimento do resto do mundo, os Estados Unidos passaram a representar um ônus para o sistema.

A maior charada no campo das finanças internacionais tem a ver com as possíveis conseqüências para a economia mundial da nova posição dos Estados Unidos e do dólar no sistema internacional. Com o tempo, os efeitos dessa mudança modificarão com certeza a percepção norte-americana dos seus interesses e das suas relações com os outros países. Na posição de devedor, os Estados Unidos precisarão necessariamente garantir um saldo no seu balanço comercial para financiar e, eventualmente, repagar as dívidas contraídas no passado; cabe perguntar, porém, *o que poderão exportar e para quem*, dada a estratégia mercantilista de crescimento impulsionada pela exportação adotada por tantas economias. Em um mundo integrado pela Comunidade Européia, cada vez mais fechada, e pelo Japão, com baixa propensão a importar bens manufaturados e barreiras elevadas contra muitos produtos agrícolas norte-americanos, não fica claro onde os Estados Unidos poderão encontrar mercados para as suas exportações. O comércio norte-americano com os países menos desenvolvidos, o qual se expandiu rapidamente na década de 1970, diminuiu depois da crise da dívida; e o comércio com o bloco soviético tem sido limitado por razões políticas. À medida que a economia norte-americana se ajusta a seu novo papel de devedora, as relações com esses e outros atores econômicos deverão inevitavelmente sofrer uma mudança.

A má administração, pelos Estados Unidos, da sua própria economia e do sistema financeiro internacional transferiu em grande parte as responsabi-

lidades da hegemonia financeira internacional para os japoneses. Historicamente, a principal potência financeira mundial tem assumido duas responsabilidades importantes: distribuir os capitais para aquelas regiões e indústrias que o usarão de modo eficiente e atuar como provedor último de crédito, *lender of last resort*, protegendo, assim, o sistema contra as crises financeiras. No século XIX, a Grã-Bretanha desempenhou bem esse papel e, durante algum tempo, o mesmo fizeram os Estados Unidos no século XX. Agora é a vez de o Japão exercer essa liderança financeira. O futuro da nova economia internacional vai depender da assunção, pelos japoneses, desse papel e da competência com que o exercerem.

Capítulo 9

A transformação da economia política global

Em termos econômicos, o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1980 foi um dos mais extraordinários da história. Depois da fase de reconstrução dos anos 1950, houve um crescimento econômico sem precedentes durante a década de 1960 e os primeiros anos da década de 1970. Ao longo de um período de aproximadamente 45 anos, o produto bruto mundial triplicou. A interdependência econômica mundial no comércio, nas relações monetárias e nos investimentos externos progrediu em ritmo ainda mais rápido, provocando, com isso, especulação e teorias sobre as conseqüências desses acontecimentos no longo prazo. Os liberais argumentavam que a humanidade estava se integrando em uma economia mundial de mercado, e as fronteiras nacionais e dos Estados perdiam seu sentido econômico e político.

No entanto, em meados da década de 1980, desfazia-se o sonho liberal de uma economia mundial em expansão, organizada em termos de um mercado que se auto-regulava. Nos anos 1970, o novo fenômeno da "estagflação" – a queda do crescimento econômico combinada com o desemprego em massa e uma taxa inflacionária anual de dois algarismos – tinha substituído o desenvolvimento econômico rápido e estável. Seguiu-se uma redução importante da taxa de crescimento econômico global, nos anos 1980. Os resultados de sucessivas negociações visando a liberalizar o comércio eram erodidos pela difusão de barreiras não-tarifárias e outras formas de protecionismo econômico; o sistema monetário internacional enfrentava dificuldades; a estabilidade da estrutura financeira global era ameaçada pelo gigantesco problema do endividamento das economias menos desenvolvidas. Assim, em muitos aspectos, a interdependência econômica mundial começou a recuar.

Os esforços para compreender e explicar essa incrível reversão da sorte econômica global, com suas implicações para o futuro da economia política internacional, têm ocupado os pesquisadores, os executivos e as autoridades governamentais. A despeito da proliferação de teorias e de interpretações, as quais abrangem todo o espectro ideológico, da teoria das expectativas racionais, à direita, até o marxismo, à esquerda, os observadores recaem de modo geral em duas categorias, com dois tipos de análise: a conjuntural e a estrutural. Poucos analistas podem ser classificados exclusivamente em uma dessas duas posições, mas não há dificuldade em identificar os dois grupos.

A posição conjuntural sustenta que a economia mundial sofreu uma série de choques exógenos e foi prejudicada pela administração econômica irresponsável (OCDE, 1977). Esses desenvolvimentos externos desastrosos incluem o impacto da Guerra do Vietnã, as duas crises dos preços do petróleo, em 1973-1974 e 1979-1980, e o enorme déficit orçamentário norte-americano. Embora os defensores dessa escola reconheçam que as atividades econômicas são prejudicadas por algumas tendências seculares, como a crescente intervenção do Estado na economia e o declínio do crescimento da produtividade em muitas economias, eles argumentam que circunstâncias ocasionais (a "má sorte") ou falhas nas políticas adotadas têm tido uma importância fundamental no baixo rendimento da economia mundial depois de 1973. Com a adoção de políticas mais eficazes, o mundo poderia retornar ao caminho do crescimento econômico regular e não inflacionário, o que reabriria o caminho para o processo de uma maior interdependência econômica.

Contrariando essa visão relativamente otimista, os que defendem a explicação estrutural argumentam que ocorreram muitas mudanças políticas, econômicas e tecnológicas importantes, as quais alteraram a estrutura e o funcionamento da economia internacional. Essas mudanças incluem o relativo declínio da economia norte-americana e algumas alterações profundas nas condições de oferta e de demanda e teriam provocado uma transformação fundamental no caráter da economia mundial. Em conseqüência, será muito difícil, se não impossível, recuperar os níveis antigos de crescimento econômico e de interdependência global, a não ser que sejam encontradas novas formas de organizar a economia mundial.

Como na maioria dos debates desse tipo, as duas posições têm um certo mérito. De um lado, não há dúvida de que uma sucessão de eventos comprometedores e de políticas inadequadas desviou a economia mundial, nos anos 1970, e seria imprudente sugerir que opções políticas sábias não poderiam fazê-la retornar ao seu melhor rumo. De outro, seria igualmente vão ignorar as profundas mudanças estruturais ocorridas na década de 1980, as quais tornaram essa tarefa excepcionalmente difícil. Para compreender o significado desses de-

senvolvimentos para a economia política internacional, precisamos começar com um exame das causas fundamentais do notável sucesso da economia do pós-guerra, estudando, para tanto, como essas causas afetaram as mudanças estruturais mencionadas. Só assim será possível obter uma perspectiva apropriada para apreciar como a combinação de fatores conjunturais e estruturais levou ao problema econômico global.

As mudanças estruturais

O rendimento extraordinário da economia mundial no pós-guerra pode ser atribuído a três causas fundamentais: a primeira era o ambiente político favorável; a segunda, a existência da oferta de fatores favoráveis; a terceira, a grande demanda. Com efeito, foram esses elementos estruturais que tornaram a política econômica tão bem-sucedida. Da mesma forma, foi a mudança dessas condições estruturais, a partir dos anos 1970, que complicou a tarefa de superar os problemas da economia política mundial contemporânea.

Crescimento e declínio da hegemonia norte-americana

Os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra Mundial como a potência econômica e militar dominante ou hegemônica no sistema internacional. Essa preeminência incontestada dos Estados Unidos devia-se em parte à destruição das outras economias industriais, durante a guerra. Desse ponto de vista, a liderança norte-americana nesse período era "anormal" e deveria algum dia declinar com a recuperação das outras economias. Mas essa situação artificial criou no povo norte-americano falsas expectativas econômicas, extraordinariamente elevadas, as quais continuaram até os anos 1980, dificultando, assim, os ajustes ao declínio econômico e político do país. Da mesma forma, elas estimularam os Estados Unidos a assumir obrigações internacionais que liberavam seus aliados de contribuir adequadamente para a manutenção da ordem política e econômica internacional, obrigações que, no longo prazo, excederiam sua capacidade.[1]

Por razões econômicas e políticas, no fim da Segunda Guerra os Estados Unidos se haviam comprometido com a reconstrução de uma economia internacional de cunho liberal. Subseqüentemente, os laços políticos e os de segurança com o Japão e os principais aliados europeus proporcionaram um quadro políti-

[1] O livro de Oye, Lieber e Rothchild (1983, cap. 1) é uma excelente avaliação desses custos.

co dentro do qual essa economia de mercado liberal podia funcionar com relativa facilidade. No interesse dessa aliança, tanto os Estados Unidos como os seus aliados dispunham-se a subordinar seus interesses locais e de curto prazo ao bem do conjunto.

A liderança norte-americana e esse contexto da aliança proporcionavam uma base estável e segura para o desenvolvimento das relações econômicas globais. Pela primeira vez todas as economias capitalistas eram politicamente aliadas. As iniciativas dos Estados Unidos na área do comércio levaram a sucessivas rodadas de liberalização tarifária. O dólar lastreava o sistema monetário internacional, enquanto a assistência econômica, os investimentos diretos e as transferências de tecnologia pelos Estados Unidos facilitavam o rápido desenvolvimento das economias industrializadas e o de algumas economias menos desenvolvidas. Possivelmente, a maior contribuição norte-americana à ressurgência e ao sucesso da economia internacional liberal era política e psicológica. Os Estados Unidos assumiram o ônus da defesa das democracias industriais, permitindo, assim, que a Europa Ocidental e o Japão concentrassem seus recursos e suas energias no desenvolvimento econômico. A hegemonia norte-americana propiciava um ambiente favorável, dentro do qual as forças da oferta e as da demanda criaram uma era de crescimento sem precedentes, em uma economia internacional cada vez mais aberta.

Em contraste com a *Pax Britannica*, a qual tinha durado todo um século, a era da hegemonia dos Estados Unidos não durou mais do que algumas décadas. O início do fim foi a adoção do que se tornaria uma política excessivamente keynesiana e a escalada da Guerra do Vietnã, nos anos 1960. Em meados da década de 1980, a evidência do relativo declínio da economia norte-americana era esmagadora (Ilgen, 1985). No princípio da década de 1950, os Estados Unidos, com 6% da população mundial, participavam com cerca de 40% do produto bruto global; em 1980, essa participação tinha caído para aproximadamente 22% (Oye e Gilpin, 1986, p. 14).

Enquanto logo depois da Segunda Guerra os Estados Unidos produziam 30% das exportações industriais de todo o mundo, em 1986 essa proporção era de somente 13%. O aumento da produtividade, que durante décadas fora o maior em todo o mundo, declinou de forma dramática, de uma taxa anual de 3% no princípio do período pós-guerra para a taxa incrivelmente baixa de 0,8% na década de 1970 (Sawhill e Stone, 1984, p. 73). Com a produtividade norte-americana mais baixa do que a das outras economias industrializadas, especialmente o Japão, a Alemanha Ocidental (e também os NICs), o resultado era uma economia menos competitiva e uma redução substancial do padrão de vida norte-americano. Em termos de formação de capital, liderança tecnológica e qualidade da força de trabalho (o capital humano), os Estados Unidos perdiam

posição em um mundo de crescente competição industrial. Até mesmo no campo das matérias-primas, o qual, ao longo da história, tinha sido uma fonte de força competitiva, os Estados Unidos eram cada vez menos auto-suficientes (Rosenberg, 1977), e só no setor agrícola e em algumas indústrias de alta tecnologia mantinham sua força econômica, até então incontrastada (Maddison, 1982, p. 41). Em meados da década de 1980, em quase todos os outros aspectos do poder econômico, a posição norte-americana tinha declinado sensivelmente.[2]

Os eventos que determinaram inicialmente a transformação da posição global sofrida pela economia norte-americana ocorreram em 1973, quando os Estados Unidos perderam o controle do sistema monetário mundial, com a derrubada de Bretton Woods e com a adoção de taxas de câmbio flexíveis, e sobre o mercado mundial de energia. No primeiro caso, o ponto de partida foi a recusa da Alemanha Ocidental em continuar sustentando o dólar, e sua decisão de assumir maior liderança monetária na Comunidade Européia; no segundo, a ação da Opep. Pela primeira vez, no período pós-guerra, o bem-estar econômico e a política macroeconômica dos Estados Unidos foram seriamente abalados por decisões de governos estrangeiros.

Na década de 1980, a liderança hegemônica norte-americana e o ambiente político favorável que ela proporcionara à economia mundial liberal estavam profundamente reduzidos. Embora os Estados Unidos continuassem a ser a potência dominante em termos econômicos e militares, seu declínio relativo afetou profundamente o papel que podiam desempenhar na economia internacional, assim como o seu relacionamento com outras economias. Certos problemas críticos da economia mundial nas áreas do comércio, das finanças e da dívida externa foram deixados sem resolução. À medida que o seu poder diminuía, os Estados Unidos adotavam políticas mais centradas na própria nação, e aumentavam os conflitos com outros países.

Começando com a Guerra do Vietnã e continuando até o governo Reagan, os Estados Unidos transformaram-se em uma "potência hegemônica predatória", para usar a expressão de John Conybeare (1985), menos dispostos a sujeitar seus interesses aos dos aliados; na verdade, tendiam cada vez mais a explorar seu *status* hegemônico em busca de metas estreitas. Aos olhos de muitos estrangeiros, a política econômica norte-americana passou da fase de uma negligência benigna para um desleixo maligno. A exploração da sua posição econômica dominante passou a ser ressentida pelos seus parceiros econômicos, mas o país foi

[2] Em meados da década de 1980, alguns autores negavam que houvesse qualquer declínio no poder dos Estados Unidos. Embora essa alegação fosse verdadeira em termos absolutos, em termos relativos o declínio era incontestável. A intenção desses autores parecia ser constatar que a influência norte-americana continuava a ser poderosa e, no seu julgamento, era prejudicial ao resto do mundo.

incapaz de assumir uma maior responsabilidade na condução do sistema; continuou perseguindo objetivos nacionalistas, definidos de forma estreita.

As políticas seguidas pelo governo Reagan aceleraram a deterioração de longo prazo da situação econômica dos Estados Unidos. A despeito da ênfase na chamada "economia do lado da oferta" e no aumento da taxa de poupança e investimento, esses indicadores caíram de forma dramática durante todo esse período, enquanto a dívida, como proporção do PNB, chegou a um nível preocupante e sem precedentes.[3] Entre 1980 e 1985, a necessidade de financiar o déficit orçamentário de pelo menos US$ 200 bilhões por ano fez com que a taxa de poupança caísse de cerca de 17% para 12%. Durante esse mesmo período, a taxa de poupança pessoal mergulhou até um mínimo de 4% ou menos. Em contraste, no Japão, a taxa de poupança continuou perto de 20% e, segundo algumas estimativas, teria alcançado 30%. Essa redução de US$ 200 bilhões por ano, aproximadamente, na poupança interna foi compensada pela redução dos investimentos mais os empréstimos tomados no exterior.

O déficit orçamentário significava também uma séria queda na acumulação de capital (Feldstein, 1986, p. 2-3). Absorvendo mais da metade de toda a poupança nacional, o déficit elevou as taxas de juros e afastou os investimentos. A taxa de acumulação de capital caiu de cerca de 17,5% do PNB, em 1979, para 16,2%, em 1985. O efeito no longo prazo desse declínio, da ordem de US$ 1,6 trilhão, na acumulação do capital privado correspondia a "uma perda de US$ 160 bilhões por ano, perpetuamente" (*ibid.*, p. 3). As conseqüências dessa menor acumulação de capital foram o baixo crescimento da produtividade, uma mais rápida desindustrialização da economia e um padrão de vida futuro significativamente mais baixo. Pagando menos impostos na década de 1980 e recebendo recursos externos sob a forma de empréstimos, os norte-americanos têm consumido mais; porém, algum dia precisarão pagar essa conta com mais impostos, inflação renovada ou, mais provavelmente, com uma combinação desses dois elementos.

Contrariamente à teoria do estímulo da oferta, do governo Reagan, o povo norte-americano reagiu à redução dos impostos endividando-se mais, em vez de aumentar sua poupança. A recuperação econômica se fez acompanhar e, na verdade, foi impulsionada pela acumulação de dívidas – privada, pública e externa. Entre 1980 e o fim de 1985, a dívida total, pública e privada, quase dobrou, passando de US$ 4,3 trilhões para US$ 8,2 trilhões; em 1985, ela aumentou 15% em relação a 1984, enquanto o PNB subiu só 2,3% (*The New York Times*, 30 de abril de 1986, p. D2). Leonard Silk descreveu a situação com termos dramáticos:

[3] Embora essa proporção não fosse tão elevada como em algumas outras sociedades, tinha maior significação em razão da escala e da posição mundial da economia norte-americana.

> O total da dívida existente nos Estados Unidos mais do que dobrou nos últimos sete anos, aumentando de US$ 3,3 trilhões, no fim de 1977, para US$ 7,1 trilhões, no fim de 1984. Enquanto a dívida do governo federal crescia em US$ 754 bilhões durante esse período, a dívida privada aumentava em US$ 2,3 trilhões.
>
> Em apenas dois anos, a dívida total norte-americana aumentou em quase US$ 1,5 trilhão. No último quartel de 1984, a dívida total, pública e privada, estava aumentando pela primeira vez na história à taxa anual de US$ 1 trilhão. No ano passado, o governo federal tomou emprestados US$ 198,8 bilhões para financiar seu déficit, enquanto as empresas e os lares acrescentavam US$ 535 bilhões às respectivas dívidas (*The New York Times*, 4 de setembro de 1985, p. D2).

Durante os primeiros cinco anos do governo Reagan, a dívida nacional norte-americana aproximou-se dos US$ 2 trilhões (*The New York Times*; 22 de setembro de 1985, p. E5). Em 1990, essa dívida poderia chegar a aproximadamente US$ 2,3 trilhões, ou seja, 40% do PNB. Tomando-se como base as taxas de juros de 1986, os pagamentos de juros teriam aumentado em US$ 200 bilhões, e em 1990 comprometeriam 40% do valor total do imposto de renda das pessoas físicas (Feldstein, 1986, p. 2). Assim, os Estados Unidos estavam hipotecando seu futuro em um grau desconhecido na história mundial. O nível da dívida externa, pública e privada, do povo norte-americano, e os custos do seu serviço tornaram-se, nas palavras do presidente do Banco Federal de Reserva de Nova York, "sem precedentes", o que ameaçou a estabilidade financeira dos Estados Unidos e do resto do mundo (Corrigan, 1985). Como tinha acontecido no passado com outras potências em declínio, os Estados Unidos se tinham abandonado por muito tempo ao excesso de consumo e ao investimento insuficiente.

Juntamente com as matérias-primas, com a tecnologia e com a capacitação humana, a poupança nacional constitui um recurso produtivo da economia. Assim, as possibilidades de haver conseqüências negativas no longo prazo desse comportamento indisciplinado pelo povo e pelo governo dos Estados Unidos pareciam alarmantes. Os norte-americanos estavam consumindo a fonte da sua riqueza nacional e a de outras sociedades, em vez de aplicá-las em investimentos produtivos. Os economistas começaram a preocupar-se com os pagamentos de juros a credores estrangeiros, pagamentos estes que colocariam, o país em um círculo vicioso do qual teria dificuldades em escapar. Como muitos países em desenvolvimento, os Estados Unidos precisariam mergulhar ainda mais em dívidas para poder pagar juros compostos. Se esses juros viessem a exceder as receitas com exportações e com outros rendimentos recebidos do exterior, seria necessário aumentar o endividamento, tornando-se muito difícil deter o declínio econômico e político dos Estados Unidos.

Nas últimas décadas do século XX, os Estados Unidos se viram aprisionados entre o declínio do seu poder nacional e os muitos compromissos internacionais assumidos, uma posição clássica de potência hegemônica em decadência (Gilpin, 1981, p. 187). À medida que se expandia o poder militar soviético, os Estados Unidos assumiam custos crescentes para manter sua posição hegemônica política e militar; simultaneamente, o surgimento de novos competidores industriais e a perda de antigos monopólios nos campos da energia, da tecnologia e da agricultura diminuíam a capacidade de financiar essa hegemonia. Com menores taxas de poupança e de crescimento, o país vivia e defendia compromissos muito acima dos seus meios. Para voltar a uma nova posição de equilíbrio entre compromissos e poder disponível, os Estados Unidos precisariam um dia reduzir os primeiros, diminuir seu padrão de vida ou os investimentos produtivos internos ainda mais do que já o fizera. Entrementes, a hegemonia norte-americana era ameaçada por uma crise fiscal potencialmente devastadora (Chace, 1981).

Durante algum tempo, o país pôde mascarar o declínio e adiar opções difíceis, explorando sua hegemonia. Durante a Guerra do Vietnã, o governo Johnson enfrentou esse desafio imprimindo dólares e inundando o mundo com excesso de liqüidez; o governo Nixon fez o mesmo para estimular a economia e desse modo garantir a reeleição do presidente. O resultado desses excessos foi a inflação elevada que eventualmente destruiu o sistema de Bretton Woods. Nos anos 1980, o governo Reagan financiou a grande expansão dos recursos militares e a notável recuperação da economia sobretudo recorrendo ao financiamento externo, especialmente o japonês. Só os entusiastas mais ardorosos da *supply-side economics* acreditavam que essa prosperidade e essa hegemonia financiadas com dívidas poderiam durar para sempre. A função internacional do dólar permitia aos Estados Unidos financiar seu maciço déficit comercial e seus interesses globais com o expediente de hipotecar o futuro. O dia de enfrentar a realidade acabaria chegando, se e quando os credores exigissem repagamento.

A dívida acumulada não criaria problemas desde que os credores continuassem a confiar na capacidade e na disposição de os Estados Unidos liquidá-la um dia. Mas se esses credores perdessem a vontade de financiar o déficit orçamentário norte-americano, as importações excessivas e a posição internacional do país, este se veria confrontado com algumas opções cruéis, simples ou combinadas (Drobnick, 1985). Uma delas seria provocar uma grande desvalorização do dólar para conseguir um saldo no balanço de comércio que permitisse repagar parte das dívidas contraídas. Uma solução cujas dificuldades vamos examinar em seguida. Outra saída seria aumentar as taxas de juros para atrair mais capitais, suficientes para financiar o déficit orçamentário – o que

deprimiria muito o investimento interno, impondo à economia despesas com juros ainda maiores e piorando o problema no longo prazo. Uma terceira opção consistiria em adotar controles cambiais para limitar as exportações de capital e as importações de bens e serviços, o que destruiria os elementos remanescentes do sistema de Bretton Woods. Outra solução ainda seria vender ativos produtivos: as empresas, os prédios e as fazendas, a tecnologia, as propriedades do exterior de multinacionais norte-americanas. Essa "venda dos Estados Unidos" começou em meados dos anos 1970 e, se continuar, significará uma maior perda dos recursos produtivos do país. Entretanto, uma combinação de desvalorização cambial e de inflação, acarretando o empobrecimento do dólar, poderia representar na prática um repúdio da dívida externa, mas causaria também um enorme prejuízo político aos laços que ligam os Estados Unidos aos seus principais credores – o Japão, a Alemanha Ocidental, alguns países árabes exportadores de petróleo. Finalmente, há também a opção sugerida pelo ditado de que, quando se deve uma pequena quantia, o devedor está nas mãos do credor, mas, se a dívida é muito grande, a ameaça de o devedor vir a repudiá-la lhe dará uma influência importante sobre o credor. Em suma, a eliminação do legado financeiro da *Reaganomics* poderia obrigar os Estados Unidos a tomar algumas decisões excepcionalmente difíceis.

A tragédia da experiência da *Reaganomics* estava no fato de ela ter deixado de enfrentar as dificuldades fundamentais da posição norte-americana, o que na verdade as agravou. Assim, não reduziu substancialmente as demandas do governo sobre a economia produtiva. Ao contrário, entre 1980 e 1985, o governo Reagan "desviou para a defesa cerca de 1,5% do PNB em despesas públicas (excetuada a seguridade social), sem praticamente qualquer impacto sobre o déficit, em termos líqüidos" (Feldstein, 1986, p. 7). Ao retardar o ajuste necessário a novas circunstâncias econômicas, agravou os problemas estruturais de longo prazo dos Estados Unidos, deixando, com isso, uma herança difícil de carregar (Keohane, 1984b, p. 37).

Na década de 1980, os Estados Unidos exibiram o que Carlo Cipolla identificou, em um estudo comparativo do declínio imperial, como manifestações clássicas que acompanham o declínio do poder econômico e político: tributação excessiva, inflação crônica, dificuldades no balanço de pagamentos (Cipolla, 1970, p. 13). A despeito do alarme de umas poucas Cassandras, a falsa prosperidade do "milagre econômico" do governo Reagan ocultou do povo norte-americano a situação real do país e o fato de que a prosperidade se baseava em recursos alheios. De modo geral, o país deixou de reconhecer o significado histórico do déficit orçamentário e suas implicações para a sociedade no longo prazo. Para interromper seu declínio econômico e político, os Estados Unidos precisavam resolver três problemas de grandes dimensões.

O primeiro, como já notamos, foi o repagamento de um enorme endividamento externo, o qual exigiu um saldo comercial de cerca de US$ 100 bilhões por ano, durante muitos anos, para honrar o serviço dessa dívida (Feldstein, 1986, p. 4). Conforme William Branson, para que isso fosse possível, o dólar teria de perder valor em relação às outras moedas de curso internacional, descendo, assim, abaixo do seu nível de 1981, o último ano em que os Estados Unidos tiveram um saldo em conta-corrente. Há duas razões para isso. A primeira é o fato de o país ter passado a ser devedor, perdendo, com isso, importantes receitas dos investimentos no exterior. Assim, precisará ter um saldo comercial suficiente para compensar essas perdas, assim como para cobrir o serviço da dívida. A segunda razão, que discutimos adiante, é o efeito prejudicial, no longo prazo, de um dólar sobrevalorizado (Branson, 1986). Uma desvalorização tão drástica da moeda norte-americana representa uma séria ameaça inflacionária, o que traria uma nova redução no padrão de vida – dois resultados com graves implicações políticas. Entretanto, a hipótese de uma ofensiva comercial dos Estados Unidos levanta a questão de quais os mercados para suas exportações, e quais exportações seriam deslocadas, podendo, assim, provocar um conflito mercantilista.

A segunda tarefa para os Estados Unidos consiste em reverter o processo de desindustrialização e o de séria queda da produtividade, reconstruindo sua economia de exportação.[4] Embora uma certa diminuição do setor industrial fosse inevitável, em razão do deslocamento para os serviços, o déficit orçamentário e as altas taxas de juros deprimiram o investimento interno. Estima-se que a apreciação do dólar em 60%, durante o primeiro mandato do presidente Reagan, provocou uma redução de 13% no emprego industrial, ou seja, de 2,6 milhões de postos de trabalho (Branson, 1986, p. 3). Além disso, o dólar valorizado deslocou o gosto do consumidor para as mercadorias importadas, e essa "evasão" da demanda interna, orientada para o exterior, enfraqueceu o crescimento econômico e causou o subinvestimento na indústria, estimulando os países estrangeiros, especialmente o Japão e os NICs, a produzir bens com os quais os Estados Unidos já tiveram uma vantagem comparativa. Para compensar esse efeito, os Estados Unidos precisarão acelerar o investimento interno, buscando modernizar seu parque industrial, reverter a queda da produtividade e desenvolver novas indústrias para o mercado interno e para a exportação.

Em terceiro lugar, enquanto não dispuserem de um saldo comercial e de uma economia mais competitiva, os Estados Unidos precisarão resistir à pressão cada vez maior dos trabalhadores e dos industriais em favor de medidas

[4] Meu ponto de vista sobre esses temas foi muito influenciado pelo meu colega William Branson.

protecionistas. Caso se escolha o protecionismo, em lugar do ajuste econômico, para enfrentar as dificuldades que descrevemos anteriormente, o efeito será a aceleração do declínio nacional. Essa tarefa ficou mais difícil porque o valor do dólar encorajou uma expansão maciça no exterior da capacidade industrial e da produção agrícola, agravando, assim, o problema dos excedentes mundiais e criando, com isso, interesses no setor da exportação que vão resistir à mudança da posição recém-conquistada. Isso significa que depois de Reagan será muito difícil orquestrar o necessário programa de ajuste econômico.

Em contraste com a opinião citada no último capítulo, segundo a qual mediante mudanças nas políticas adotadas o relógio poderia ser atrasado, restabelecendo-se o equilíbrio da situação comercial e de pagamentos dos Estados Unidos, na década de 1980 alguns economistas norte-americanos começaram a ter dúvidas a respeito dessa possibilidade. Temem que o dólar sobrevalorizado causou uma deterioração tão drástica da posição competitiva de amplos segmentos da indústria do país que há uma "histerese", ou seja, uma insensibilidade persistente na capacidade de resposta ao dano causado pelo desalinhamento das taxas de câmbio durante tanto tempo. Os efeitos negativos na economia podem continuar mesmo depois de o dólar ser desvalorizado, e talvez uma plena recuperação simplesmente não seja possível (Baldwin e Krugman, 1986).

A drástica deterioração da posição econômica norte-americana, inerente a essa situação, imporá aos Estados Unidos opções difíceis entre os diferentes usos da renda nacional: o consumo, o investimento e a defesa. Se não for mais possível continuar a receber recursos externos para financiar sua hegemonia ou o bem-estar interno, a alternativa será reduzir o consumo, diminuir ainda mais a formação de capital e/ou limitar sensivelmente os compromissos militares na Europa Ocidental, no Extremo Oriente e em outras regiões. Em essência, as despesas precisam ser deslocadas para alcançar um novo equilíbrio entre os recursos existentes e os objetivos nacionais.

O declínio relativo da hegemonia norte-americana prejudicou seriamente o contexto político de estabilidade que no período pós-guerra sustentava a expansão de uma economia mundial liberal; desenvolveram-se assim o protecionismo, a instabilidade monetária e as crises econômicas. A possibilidade de criar uma nova base política para revigorar o liberalismo não parece brilhante. O registro histórico sugere que a transição para uma nova hegemonia foi sempre acompanhada do que já chamei de "guerra hegemônica" (Gilpin, 1981). Felizmente, na era nuclear essa "solução" para o problema do declínio das lideranças econômicas parece fora de questão; no entanto, não há nenhum outro mecanismo óbvio para essa mudança, nem há candidatos evidentes à função de liderança econômica. Os regimes econômicos internacionais raramente entram em colapso de forma abrupta. Como observou Charles

Kindleberger, no fim do século XIX e no princípio do século XX a força da inércia manteve os arranjos econômicos associados com a hegemonia britânica por muito tempo, depois que aquela potência começou seu declínio. Com efeito, houve um período de cerca de cinqüenta anos entre a reafirmação do nacionalismo econômico, depois de 1870, e o colapso definitivo do comércio mundial e do padrão-ouro, na Primeira Guerra Mundial.

No fim da década de 1970 e no princípio da década seguinte, os Estados Unidos e seus parceiros econômicos mais importantes improvisaram arranjos para manter os resíduos dos regimes econômicos instituídos no fim da Segunda Guerra Mundial. Esse entendimento a respeito de ajustes *ad hoc* preservou elementos dos regimes comercial, monetário e financeiro. Nos anos 1980 e depois, o perigo era uma crise econômica ou política que pudesse destruir os regimes cada vez mais frágeis associados à hegemonia declinante dos Estados Unidos. Como os Estados Unidos não podem nem desejam continuar administrando esses regimes decadentes, a solução preferida aponta para a sua renovação, com base na cooperação internacional (Keohane, 1984a).

Se essa solução cooperativa será ou não possível é algo que vai depender das condições econômicas globais, assim como das condições internas dos Estados Unidos – onde mudanças estruturais eliminaram os fatores favoráveis que existiam nas primeiras décadas do período pós-guerra; enfraqueceram as forças favoráveis à cooperação internacional e ameaçaram a persistência de uma economia mundial de cunho liberal. Precisamos considerar essa transformação das condições de oferta e de demanda para podermos compreender esses desenvolvimentos econômicos e seu significado para a manutenção de uma ordem econômica internacional liberal.

A mudança nas condições da oferta

Nos anos 1980, muitas das condições favoráveis de oferta do pós-guerra tinham mudado de forma dramática, pelo menos nas economias desenvolvidas. Estas economias não só tinham deixado de contar com uma força de trabalho barata, mas também, em alguns casos, eram mesmo obrigadas a importar trabalhadores de outros países, ou então a recorrer à estratégia dos investimentos diretos no exterior, onde o custo do trabalho era mais baixo. A escassez mundial de capital elevou as taxas de juros reais e reduziu o crescimento econômico. Do lado positivo, pelo menos para os países importadores, em meados da década havia uma grande oferta de petróleo e de outras matérias-primas, em parte em conseqüência das medidas conservacionistas e das reduções no conteúdo dos produtos manufaturados (Larson, Ross e Williams, 1986). Mas esse excesso

de capacidade, especialmente no caso do petróleo, era também uma conseqüência da política de restrição ao crescimento seguida por muitos governos, e não apenas uma reversão da situação da oferta que tinha provocado a recessão global de 1973. Muitos governos tinham preferido manter uma taxa de inflação reduzida e custos de energia moderados em lugar de um nível de desemprego mais elevado e menores taxas de desenvolvimento. Como já observamos anteriormente, na década de 1990, com a industrialização dos países menos desenvolvidos, a demanda mundial do petróleo poderia novamente exceder a oferta.

O aspecto mais problemático das condições de oferta era a mudança tecnológica. Embora houvesse novas oportunidades importantes no campo da computação, da biotecnologia e de outros, é duvidoso que elas levassem à repetição do crescimento econômico sem precedentes havido no pós-guerra. Essa situação incomum provocou grande expectativa de aumento do padrão de vida e da expansão dos programas assistenciais em muitas economias, o que tornava ainda mais difícil o ajuste necessário.

No fim da Segunda Guerra havia nos laboratórios das economias desenvolvidas (e para os europeus e japoneses, também na própria economia norte-americana) um estoque imenso de tecnologias que podiam ser exploradas – e, portanto, de oportunidades para investir.[5] Se o século XIX testemunhara a difusão gradual de novas tecnologias industriais, abrangendo todas as principais potências econômicas, os três grandes desastres do século XX – a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial – haviam retardado seriamente a difusão de tecnologias, do estágio de laboratório ao mercado, e dos Estados Unidos para a Europa Ocidental e o Japão. Essas tecnologias criariam os principais focos do *boom* do pós-guerra: automóveis, produtos eletrônicos e outros bens de consumo duráveis. O impulso de um desenvolvimento sem precedentes iniciado no fim da década de 1960 resultou do esforço dessas economias para alcançar as fronteiras tecnológicas, algumas das quais, como a da indústria automobilística, os Estados Unidos já tinham alcançado na década de 1920. A exploração de novas tecnologias e a difusão do *know-how* tecnológico norte-americano a outros países industrializados foram contribuições importantes para a rápida taxa de desenvolvimento econômico nos anos 1950 e 1960 (Lewis, 1978b, p. 156). Esse quadro tecnológico fortuito contribuiu para a rápida expansão do comércio internacional e para a diminuição das fricções econômicas.

Os Estados Unidos e os seus principais parceiros econômicos puderam desenvolver relações econômicas complementares. Explorando sua vantagem tecnológica, os Estados Unidos adotaram uma estratégia econômica baseada

[5] Rostow (1983) examina a importância do quadro tecnológico incomum depois da Segunda Guerra Mundial.

principalmente no ciclo dos produtos, a princípio por meio do comércio e mais tarde com a produção no exterior, graças aos investimentos diretos feitos por suas empresas multinacionais. Contudo, os europeus e os japoneses seguiram uma estratégia de comércio exterior que em 1973, depois da primeira crise do petróleo, passou a sustentar sua estratégia de desenvolvimento.

A multiplicação dos produtos, resultante do estoque de tecnologia ainda não utilizada, e a especialização das firmas significavam que o comércio, dentro da mesma indústria – a troca de produtos dentro do mesmo setor industrial –, começou a caracterizar o comércio entre as economias desenvolvidas. A expansão do comércio envolvia "um aumento simultâneo das exportações e das importações *dentro* de cada um dos principais setores industriais" (Blackhurst, Marian e Tumlir, 1977, p. 11). Nenhum setor industrial foi inteiramente abandonado, porque a especialização de cada país se fazia principalmente mediante a concentração das firmas em menos produtos, de modo a se beneficiar da economia de escala; em conseqüência, diminuía o número dos perdedores pedindo proteção dos competidores estrangeiros. Essa situação, que persistiu até meados dos anos 1970, facilitava a solução do problema do ajuste e estimulava a redução das barreiras impostas ao comércio *(idem, ibidem)*.

Mas, na década de 1970, desapareceu o petróleo barato e a grande oferta de mão-de-obra, diminuindo, assim, a produtividade e o crescimento econômico (Bruno e Sachs, 1985). O esforço generalizado para alcançar o nível tecnológico dos países mais avançados foi também, sem dúvida alguma, um fator de peso no crescimento da produtividade em todo o mundo industrializado. Para os Estados Unidos em particular, a difusão, no exterior, das suas vantagens tecnológicas acarretou um declínio substancial da sua competitividade e a perda de rendas monopolísticas que tinham sustentado taxas de lucros anormalmente elevadas, assim como o crescimento do salário real. Os esforços feitos pelos trabalhadores, tanto na Europa Ocidental como nos Estados Unidos, para recuperar-se dessas perdas de renda provocaram aumentos globais no preço dos alimentos e da energia, fortalecendo, assim, pressões inflacionárias nessas economias e dificultando, com isso, tremendamente, as políticas de gerenciamento da demanda.

A inversão da situação econômica dos Estados Unidos e dos países europeus despertou forças protecionistas poderosas. O fechamento da fronteira tecnológica e a redução (possivelmente a eliminação) do hiato tecnológico entre os Estados Unidos e o resto do mundo levantaram novos desafios. Com a intensificação da competição japonesa e com a transferência para os NICs das vantagens comparativas nas tecnologias que no pós-guerra tinham promovido o crescimento das economias industrializadas, o comércio dentro dos mesmos setores industriais voltou a se afirmar, o que ameaçou segmentos inteiros da

indústria em alguns países desenvolvidos e estimulou o protecionismo. Esses desenvolvimentos propunham a todas as economias desenvolvidas a questão de como identificar as indústrias do futuro, assim como a nação ou as nações que assumiriam a liderança nos setores industriais emergentes.

As limitações do gerenciamento da demanda

A existência de uma vigorosa demanda efetiva no período pós-guerra era complementada pelo contexto político favorável e pela existência de recursos abundantes e de muitas oportunidades de investimento. A revolução econômica keynesiana e as políticas governamentais de gerenciamento da demanda viriam a ter um papel decisivo no estímulo ao desenvolvimento. Começando com o governo Kennedy, no princípio da década de 1960, as políticas macroeconômicas expansionistas adotadas pelo governo norte-americano fizeram dos Estados Unidos a locomotiva do crescimento da economia mundial. Especialmente depois de 1973, o crescimento da sua economia e as importações norte-americanas facilitaram o desenvolvimento dos seus parceiros políticos e econômicos.

Só foi possível manter o chamado *compromise of embedded liberalism*, o comprometimento fundamental com os princípios do liberalismo com os quais as economias desenvolvidas adotaram as políticas keynesianas de administração da demanda e instituíram o "Estado do bem-estar social", porque os regimes internacionais financeiro e comercial criados logo depois da guerra distinguiam o campo interno do internacional nas políticas públicas. Pelo menos até o fim dos anos 1960, alguns países puderam manter políticas de gerenciamento da demanda interna de forma relativamente isolada. Esses governos podiam atender às demandas dos setores internos e promover o pleno emprego, com políticas de estímulo à demanda e programas assistenciais, sem sacrificar seu compromisso com uma economia internacional estável. A harmonia entre a autonomia econômica interna e as normas liberais da ordem econômica internacional representou um fator importante da estabilidade do sistema internacional. Como observou um estudioso, era Keynes dentro de casa e Smith do lado de fora.[6]

Na década de 1960, a crescente interdependência econômica começou a desafiar essa solução para evitar o choque entre a autonomia interna e as normas internacionais (Kenen, 1985, p. 634-636). Cada vez mais os fluxos de mercadoria, de dinheiro e de capitais vinham dificultar o isolamento do que

---

[6] James Mayall caracteriza o choque entre a adoção do *welfare state* interno e do *laissez-faire* nas relações internacionais.

acontecia dentro do país com relação à esfera internacional. A maior abertura das economias nacionais significava que a interdependência macroeconômica passou a ser um fator mais importante, e a política econômica adotada por um país tinha reflexos sobre outras economias. O sistema estava sendo minado pela combinação da maior demanda das sociedades nacionais, dirigida aos seus governos, da menor autonomia desses governos e da menor diferença entre as economias nacionais. As nações viviam em um mundo de interdependência crescente, mas continuavam a conduzir-se como se ela não existisse (Cooper, 1985, p. 1200-1213).

O sucesso do *compromise of embedded liberalism* dependia de determinados fatores econômicos, políticos e sociais: as restrições, pelos agentes públicos e privados, na condução da economia, uma taxa elevada de crescimento da produtividade, uma situação favorável da oferta. Os governos precisavam resistir à tentação de manipular suas políticas em busca de vantagens nacionalistas. Era preciso controlar as demandas feitas à economia pelas firmas, pelos sindicatos e pelos grupos de pressão.

Infelizmente, como Schumpeter temia, o controle adquirido pelos governos democráticos sobre o sistema monetário nacional não seria exercido com moderação. Em quase todas as economias, especialmente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, as demandas públicas e privadas aumentaram bem mais depressa do que a capacidade que a economia tinha de satisfazê-las. As despesas de cunho social feitas pelos governos cresceram muito mais rapidamente do que o produto nacional bruto (*OECD Observer*, janeiro de 1984). A relação entre a dívida pública e o PNB cresceu em quase todos os países de forma alarmante (*The Economist*, 14 de junho de 1986, p. 67). A adoção de políticas keynesianas agressivas visando a crescer e a reduzir o desemprego, a subseqüente elevação dos salários reais e a expansão significativa dos programas sociais (assim como dos programas de defesa, no caso dos Estados Unidos), bem como o crescimento da dívida pública, implantaram nessas economias uma forte tendência inflacionária.

A conseqüência no longo prazo desses desenvolvimentos foi a de tolher a eficácia das políticas de administração da demanda. O aumento da dívida nacional, os níveis elevados de tributação e os altos salários reais terminaram por impor um ônus pesado a quase todas as economias. A vigorosa tendência inflacionária nelas introduzida levou alguns governos a buscar a limitação do crescimento: temerosos de que pudessem dar início a novos surtos de inflação severa, os governos impuseram limites à economia, o que produziu a longa recessão mundial das décadas de 1970 e 1980. Embora a queda dos preços da energia e das matérias-primas, em meados dos anos 1980, tenha restringido o efeito dessas tendências inflacionárias, certamente não as eliminou.

Há vários requisitos para conseguir sucesso no longo prazo mediante uma política econômica keynesiana. Os governos precisam estar dispostos a tomar medidas macroeconômicas contracíclicas; precisam querer não só reduzir impostos, sustentar um déficit orçamentário e estimular a economia nas fases recessivas, mas também querer fazer exatamente o contrário quando a expansão econômica for excessiva. Não obstante, por razões de política interna, a partir dos anos 1960, os Estados Unidos mantiveram um déficit fiscal em *todas as fases* do ciclo econômico (Calleo, 1982, p. 156). Os governos precisam também estar dispostos a alternar déficits e saldos no seu balanço de pagamentos para estabilizar o sistema monetário mundial – o que também é muito difícil de conseguir. Por razões econômicas e de segurança, os Estados Unidos vêm apresentando déficit desde 1959, e as economias com saldos relutam em valorizar suas moedas em razão da orientação mercantilista e do medo do desemprego interno. Finalmente, os salários precisam subir e também descer ou, pelo menos, só subir moderadamente. Mas a era pós-guerra tem-se caracterizado por uma elevação quase constante dos salários reais, enquanto os governos procuram reduzir o desemprego.

O novo fator no período pós-guerra, que o distinguia da era liberal do século XIX, era a subida constante do salário real, a qual provocava uma espiral de salário-custo-salário, ou inflação de custos, a qual fazia com que a redução do desemprego exigisse níveis inflacionários cada vez mais altos (Lewis, 1980a, p. 430-431).[7] O advento da inflação global, o qual examinamos no Capítulo 4, foi, em parte, uma conseqüência dessa pressão. Em suma, os pré-requisitos políticos de uma política keynesiana não-inflacionária e politicamente estável não existiam nem no nível nacional nem no internacional.

Como argumenta o economista Kery Schott, o notável sucesso inicial das políticas keynesianas e do *welfare state*, no princípio dos anos 1960, deveu-se a uma determinada distribuição de poder nas sociedades capitalistas (Schott, 1984, cap. 3). No entanto, essa situação favorável desapareceu durante o desenrolar do período pós-guerra, com a mudança de poder privilegiando a classe trabalhadora e o Estado assistencial. O aumento da sindicalização e dos partidos políticos baseados nos trabalhadores, a expansão dramática do setor público e a extensão da agenda econômica do Estado transformaram o equilíbrio interno do poder político e econômico.

O resultado indesejado dessa mudança política em quase todas as economias capitalistas foi um grande aumento do salário real, o crescimento das despesas públicas e a maior participação do Estado na economia. Políticas

[7] Em linguagem mais técnica, a Curva de Phillips, ou seja, a relação entre inflação e desemprego, desviou-se para a esquerda e aumentou a taxa natural de desemprego – um fato que teve implicações profundas para a política keynesiana. Calleo (1982, p. 37) faz uma apresentação não-técnica interessante desse desenvolvimento.

expansionistas e inflacionárias eram seguidas para acelerar o crescimento e reduzir o desemprego. Durante a maior parte desse período o déficit de pagamentos dos Estados Unidos teve como resultado a inflação global que prejudicou seriamente o sistema de Bretton Woods, embora facilitasse as políticas de estímulo à exportação dos seus aliados, permitindo-lhes, assim, acumular saldos comerciais e de pagamentos. No nível interno e internacional, a economia de mercado lançou as sementes da sua própria destruição ao redistribuir o poder interna e internacionalmente, minando, com isso, as bases políticas sobre as quais se baseava (Schott, 1984).

A redistribuição do poder nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, favorecendo o trabalho, os interesses especiais e o Estado, levou a uma economia cada vez mais inflexível e de custos elevados, na qual os instrumentos keynesianos de administração econômica (as políticas fiscal e monetária) eram cada vez menos efetivos. A resistência às mudanças nas vantagens comparativas por parte de interesses novos e poderosos tornou os ajustes de políticas mais difíceis de implementar e criou um quadro de esclerose industrial (Olson, 1982). Todos os governos tendiam a transferir para seus vizinhos os custos do ajuste econômico. Com os salários reais crescendo mais depressa do que os aumentos da produtividade do trabalho, houve uma redução na taxa de lucro (Blackhurst, Marian e Tumlir, 1977, p. 45), o que por sua vez desencorajou os investimentos empresariais. A despeito da predição de Marx de que a queda na taxa de lucros nas economias capitalistas desenvolvidas, bem como o conseqüente desestímulo do investimento, estaria associada ao empobrecimento da classe trabalhadora, esses desenvolvimentos têm resultado, de fato, da redistribuição do poder e da riqueza em favor do proletariado. Conforme argumentou Paul Samuelson, na sua crítica de Marx, os capitalistas, "ao tentar poupar e aumentar seus lucros, terminam por reduzir o total de lucros em favor dos trabalhadores" (citado por Heertje, 1973, p. 48).

O *compromise of embedded liberalism*, com a ênfase no intervencionismo keynesiano e nas políticas de bem-estar social, foi vitimado pelo seu sucesso. Em março de 1985, Jacques de Larosière, diretor-executivo do FMI, observou o fato de, no período pós-guerra, a demanda econômica global ter sido vigorosamente impulsionada por políticas fiscais excessivas. Depois da quebra da disciplina das taxas de câmbio fixas, no princípio da década de 1970, "o déficit fiscal do mundo em conjunto praticamente dobrou como porcentagem do produto nacional bruto" (De Larosière, 1982, p. 1). Embora os choques de oferta e a recessão tenham sido em parte responsáveis pelo recurso ao financiamento dos déficits, tanto nas economias desenvolvidas como nas subdesenvolvidas, a razão subjacente era a "revolução das expectativas crescentes", de caráter mundial. Nas palavras de De Larosière,

> A causa fundamental dos desequilíbrios fiscais deve ser encontrada nas novas atitudes com relação ao papel adequado do governo e na reação dos responsáveis pelas políticas governamentais a essas novas atitudes. Nas últimas décadas mudou muito a idéia do que os governos devem fazer. Enquanto o pensamento prevalecente em época anterior e mais simples limitava o papel do governo a algumas funções bem definidas, mais recentemente, esse papel foi ampliado de forma dramática, para incluir: a) a estabilização da economia; b) o estímulo ao seu crescimento; c) a redistribuição da renda; d) a garantia dos níveis de renda e de emprego; e) a prevenção do fechamento de empresas não-lucrativas e em má situação; f) o fornecimento de certos bens e serviços a preços subsidiados; e g) a regulamentação de uma miríade de outras atividades (*ibid.*, p. 3).

O enorme aumento dos impostos, necessário para financiar essa expansão do governo, teve um impacto inflacionário e contribuiu para diminuir a eficiência da economia (De Larosière, 1982, p. 6). Os efeitos desses desenvolvimentos foram "a inflação, o desequilíbrio do balanço de pagamentos, as altas taxas de juros, a má alocação de recursos, as baixas taxas de crescimento, o aumento do desemprego e, eventualmente, as tensões sociais" (*ibid.*, p. 7-8). Na década de 1980, o problema econômico fundamental dos países desenvolvidos tinha deixado de ser, dramaticamente, a demanda inadequada exemplificada na Grande Depressão dos anos 1930, e passara a ser a inflação e as altas taxas de juros que o estímulo da economia poderia provocar. A economia keynesiana e o *welfare state* não eram mais uma solução e sim parte do problema. A inflação era agora cada vez mais uma característica *sistêmica* afligindo quase todo o mundo capitalista.

O enfraquecimento do *compromise of embedded liberalism* podia levar ao que os marxistas denominam crise de legitimidade do estado do bem-estar social capitalista (O'Connor, 1973). Como previu o marxista polonês Michal Kalecki, o problema do bem-estar social capitalista é ser altamente inflacionário, em conseqüência dos esforços das políticas keynesianas e assistenciais para reduzir o nível de desemprego (Kalecki, 1943). Segundo essa tese, uma tal política de pleno emprego teria como resultado recessões produzidas deliberadamente, destinadas a reduzir de tempos em tempos o nível salarial. Em razão das relações entre emprego e inflação, a chamada Curva de Phillips, os governos democráticos seriam obrigados ao que depois se chamaria de "ciclo da economia" político.

Essa "solução" para a tendência inflacionária da economia mista só em parte teve êxito. Pelo menos durante algum tempo, os governos democráticos toleraram taxas de inflação sem precedentes e acumulação de dívidas maciças; sempre que possível transferindo para outras sociedades o custo da sua

política (Ruggie, 1982, p. 413-415). Esse keynesianismo global funcionava em boa parte porque os Estados Unidos não se preocupavam com o seu próprio problema comercial e de pagamentos. Sua mudança de posição, de país credor para devedor – que precisa custear a sua dívida e um dia pagá-la – transformou a situação. Há o perigo de que as nações se empenhem em um agudo conflito mercantilista, disputando mercados, de modo a "empurrar" o desemprego para outras economias. A cooperação internacional e a coordenação das políticas macroeconômicas são essenciais para que se evite a ampliação da postura de "empobrecer o vizinho" – a chamada política de *beggar-my-neighbor*. São necessárias normas internacionais para conciliar as políticas potencialmente conflitivas dos governos nacionais, quando todos procuram aumentar as suas exportações.

A anarquia política da ordem econômica internacional choca-se com a administração política da ordem interna. Como é possível conciliar um mundo composto de Estados assistencialistas autônomos, cada um deles perseguindo seus próprios interesses econômicos, muitas vezes conflitantes, com uma economia mundial interdependente, na qual os princípios do capitalismo do bem-estar social não são aplicados? Não há um governo internacional que compense os (inevitáveis) perdedores na luta pelo progresso econômico, que gerencie a demanda global de modo não-inflacionário e que forneça bens coletivos. Na maior parte do período pós-guerra, a potência hegemônica norte-americana desempenhou efetivamente essas funções de governança e fez com que o sistema funcionasse (Keohane, 1984a, p. 37-38). Para que sejam evitados os conflitos entre as potências capitalistas, é preciso dar uma nova base política à ordem econômica internacional e solucionar os problemas do capitalismo do bem-estar social.

O problema da transição

As mudanças estruturais na liderança econômica, nas condições da oferta e na administração da demanda criaram um novo ambiente dentro do qual a política econômica precisa funcionar e ao qual a economia mundial precisa ajustar-se. O declínio relativo da economia norte-americana enfraqueceu o compromisso dos Estados Unidos com uma ordem econômica internacional liberal, criando um novo elemento de incerteza que alterou as expectativas e obrigou a um maior cuidado nas decisões sobre investimentos de longo prazo e outras atividades econômicas. O medo da inflação assim como a exaustão (pelo menos nos países desenvolvidos) das indústrias de crescimento do período pós-guerra impuseram novos limites às possibilidades do crescimento econômico

global no futuro previsível: exceder esses limites poderia provocar um aumento no preço da energia ou reviver a inflação (Cooper, 1982, p. 106). Esses limites criaram na economia mundial uma situação potencial de jogo de soma zero. Embora uma ou duas economias importantes possam adotar uma política macroeconômica de estímulo à demanda, se todas as economias se expandissem ao mesmo tempo a situação poderia ser altamente inflacionária, com resultados perversos (J. Williamson, 1983, p. 399).

A combinação das expectativas geradas pelo *welfare state*, a promoção simultânea do pleno emprego com aumentos no salário real e os gastos com defesa feitos pelo governo Reagan mostraram que a demanda potencial excedia em muito a capacidade da economia mundial na década de 1980. As conseqüências incluem um aumento nas taxas de juros reais, em todo o mundo, o aumento do protecionismo e vigorosas pressões inflacionárias. Assim, os Estados Unidos e seus parceiros econômicos encontraram-se em uma situação tal que têm um incentivo vigoroso para cooperar e coordenar suas políticas, de modo a resolver os problemas de oferta e de demanda; mas há também um forte incentivo à fraude, com a tentativa de resolver esses problemas à custa dos outros.

A economia mundial na década de 1980 esteve no meio de uma transição importante, das normas e relações incorporadas ao sistema de Bretton Woods para um outro modo de organização e funcionamento. O processo de desenvolvimento desigual da economia mundial comprometeu nas últimas duas ou três décadas a estrutura política e as condições econômicas que favoreciam o rápido crescimento, assim como uma maior abertura e interdependência da economia mundial.

Embora essas mudanças estruturais e os novos limites impostos à política econômica e ao crescimento tenham afetado quase todas as economias, foram especialmente fortes na Europa Ocidental, onde a indexação salarial tendeu a manter os salários reais em nível alto e inflacionário. Além disso, como acentuou o ex-primeiro-ministro francês Raymond Barre, na década de 1980 em toda a Europa Ocidental os orçamentos nacionais chegaram a cerca de 50% do PNB, e os juros pagos sobre a dívida pública foram uma quantia importante, o que impôs um sério limite à política fiscal (Pierre, 1984, p. 5). A relutância em estimular as suas economias fez com que a Europa Ocidental se tornasse muito dependente das suas exportações para o mercado norte-americano, e cada vez mais sensível às mercadorias importadas.

Quanto aos japoneses, embora não sofram as dificuldades dos europeus, sua experiência com a inflação, com os déficits orçamentários e de pagamentos nos anos 1970, ensinou-lhes a prudência fiscal. A redução subseqüente dos salários reais e a necessidade de outros ajustes permitiram ao Japão manter um crescimento não-inflacionário, alto pelos padrões mundiais embora muito baixo

em comparação com o que teve o país no período pós-guerra, mantendo a economia relativamente deflacionada e muito dependente dos estímulos trazidos pela exportação, especialmente para os Estados Unidos. Essa estratégia econômica era complementada pela exportação maciça de capital para os Estados Unidos e para alguns outros países.

A *Reaganomics* funcionou muito bem durante a parte final do primeiro mandato do presidente Reagan, graças a fatores internos da própria economia norte-americana e também a alguns fatores internacionais; mas o perigo subjacente de um retorno da estagflação não foi necessariamente afastado. A redução da taxa de inflação de 12,4%, em 1980, para 3,8%, em 1983, foi conseguida a custo de uma profunda recessão, imposta a todo o mundo (Drobnick, 1985, p. 9). Uma taxa elevada de crescimento, com uma inflação "moderada", foi acompanhada pelo desemprego maior do que o habitual. Portanto, a *Reaganomics* não escapou da Curva de Phillips e da inevitável interação entre inflação e crescimento (Sawhill e Stone, 1984). O fato mais importante, contudo, é o de que a *Reaganomics* se beneficiou com circunstâncias fortuitas.

Em primeiro lugar, o salário real nos Estados Unidos (como no Japão e diferentemente da Europa Ocidental) tinha declinado substancialmente na época do maciço estímulo fiscal provocado pelo *tax cut* de 1981, diminuindo, assim, o seu impacto inflacionário potencial. Em segundo lugar, como já observamos, outras economias seguiam políticas restritivas, o que permitiu aos Estados Unidos ter uma política econômica altamente expansionista, pois a demanda e a pressão inflacionária mundiais foram mantidas em nível moderado (Marris, 1984, p. 22). Em conseqüência do dólar valorizado e da recessão das outras economias, os Estados Unidos foram favorecidos por preços de energia, de matérias-primas e de produtos manufaturados em relativo declínio. Em terceiro lugar, os Estados Unidos puderam financiar um enorme orçamento do setor público, evitando a elevação das taxas de juros mediante amplo recurso a empréstimos tomados nos mercados financeiros mundiais. Não fosse isso, o necessário aumento da taxa de juros, para financiar o déficit orçamentário, teria travado o desenvolvimento do país. Com efeito, o que os Estados Unidos e os exportadores estrangeiros viveram sob o lema da *Reaganomics* e da economia do *supply-side* foi uma recuperação financiada pelo endividamento, movida por um poderoso estímulo fiscal keynesiano.

O "sucesso" econômico do governo Reagan dependia em grande parte da acumulação de uma dívida maciça e do recebimento de capital do exterior. Fosse por um entendimento explícito ou por um arranjo tácito, o financiamento japonês era indispensável para a expansão econômica de que eles e outros exportadores tanto se beneficiaram. Os custos associados com a resultante valorização do dólar e com a elevação das taxas de juros em todo o mundo recaí-

ram sobretudo nos ombros dos consumidores não-americanos, nos países menos desenvolvidos endividados e em amplos segmentos da indústria norte-americana. Na década de 1980, a revolta dos produtores nacionais prejudicados, com suas demandas protecionistas, veio ameaçar a estranha aliança econômica do governo Reagan com os credores japoneses.

Em 1986, o ímpeto por trás do *boom* econômico parecia ter-se esgotado. A despeito de um conjunto de fatores econômicos excepcionalmente favoráveis – o valor do dólar e o déficit orçamentário em declínio, a inflação e as taxas de juros mais baixas, os menores custos de energia –, o ritmo de crescimento da economia norte-americana tinha caído sensivelmente, em comparação com os anos precedentes. As causas dessa mudança dramática foram assunto de intenso debate, mas não há dúvida de que elas incluem a herança deixada pelo governo Reagan, como a orientação para o exterior da demanda nacional e a acumulação de dívidas de todos os tipos. Quaisquer que tenham sido essas razões, o fato é que o processo de ajuste das economias nacionais e a transição da economia mundial para uma nova base serão complicados se esse declínio do crescimento econômico, nos Estados Unidos e no resto do mundo, não for revertido.

Conclusão

Foram profundas as conseqüências dessas mudanças estruturais na economia política mundial para as relações internacionais, econômicas e políticas, e, sem dúvida, elas dificultam excepcionalmente a solução do problema da dívida externa e a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. São desenvolvimentos que levantam o espectro da guerra comercial e do protecionismo crescente, na medida em que os países adotam estratégias de crescimento baseadas na exportação, altamente competitivas, procurando, com isso, defender suas indústrias e transferir o desemprego para outras economias. Possivelmente, mais sérias ainda são as implicações negativas dessas mudanças estruturais para o relacionamento entre os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão. Se essas potências econômicas não conseguirem resolver os problemas que mencionamos, o "Dilema do Prisioneiro" dos anos 1980 poderia deteriorar-se em um sério conflito econômico e político.

As mudanças estruturais citadas provocaram o que um marxista caracterizaria como "contradições" na economia política internacional, as quais precisam ser resolvidas pelos Estados Unidos e por seus principais parceiros econômicos, para que a economia mundial liberal possa sobreviver. O primeiro problema a ser resolvido é o da liderança econômica e política. Se, como

argumenta Robert Keohane, a economia mundial de hoje pode ser qualificada como "pós-hegemônica", devemos perguntar o que deve substituir a liderança norte-americana na ordem econômica liberal (Keohane, 1984a). Seria uma nova forma de hegemonia, algum tipo de administração plural, ou talvez um colapso da economia mundial liberal? O segundo problema é o ajuste econômico exigido pela redistribuição global da atividade econômica e a mudança para novos setores industriais de ponta. Poderão as economias desenvolvidas que perdem suas vantagens comparativas nas indústrias estabelecidas mudar suas atividades econômicas? Estarão prontas as novas potências econômicas a assumir as responsabilidades que lhes incumbem para que uma economia internacional liberal possa funcionar de modo eficiente? O terceiro problema é a solução do choque cada vez maior entre a autonomia dos Estados nacionais e as normas internacionais. Será possível conciliar Keynes dentro de casa com Adam Smith do lado de fora? Será que um deles predominará sobre o outro?

Ao considerar essas questões relacionadas com a liderança, o ajuste econômico e o choque entre a autonomia interna e o regime internacional, como faremos no Capítulo 10, será vitalmente importante definir o que poderia tomar o lugar dos regimes internacionais do pós-guerra, com base nos princípios liberais da não-discriminação, do multilateralismo e da Nação mais Favorecida. Na década de 1930, quando isso não podia ser resolvido, o resultado foi o colapso da economia mundial. Veremos se agora os Estados Unidos e seus parceiros econômicos podem fazer melhor.

Capítulo 10

A ordem econômica internacional emergente

A premissa deste livro é que a criação, a manutenção e o bom funcionamento de uma economia liberal internacional exigem o exercício da liderança política. Algum mecanismo de governança deve fornecer os bens coletivos necessários, como uma moeda estável, e promover mercados abertos. Nas relações econômicas internacionais há com freqüência incentivos poderosos para a fraude, à custa dos outros atores, e a liderança política se faz necessária para exercer uma função de gerência ou policiamento.

Paradoxalmente, o moderno *welfare state* e o que John Ruggie qualificou apropriadamente como *the compromise of embedded liberalism* têm aumentado, em vez de diminuir, essa necessidade de liderança. Em um mundo no qual os governos respondem cada vez mais pelo bem-estar econômico do seu povo, é muito forte a tentação de adotar políticas que beneficiem a cidadania à custa das outras sociedades. A tensão inerente entre uma economia global baseada nos princípios do mercado e as economias nacionais baseadas no intervencionismo do Estado exige uma boa coordenação das políticas nacionais e das práticas econômicas.

Durante várias décadas, os Estados Unidos exerceram essa liderança ou responsabilidade hegemônica, tarefa que, a partir do fim dos anos 1960, tornou-se cada vez mais difícil. Eventualmente, mudanças estruturais ocorridas nas condições de oferta e de demanda, assim como a menor capacidade e disposição dos Estados Unidos de atuar como líder, provocaram uma séria deterioração da economia internacional liberal no pós-guerra.

Como Charles Kindleberger e outros já observaram, há uma forte tendência para que a hegemonia econômica prejudique a potência hegemônica. Os

Estados Unidos não têm sido uma exceção a essa regra: desde 1959 têm consumido mais do que poupado ou investido na sua própria economia. O consumo público e o privado em excesso (incluindo os gastos militares e com a política externa) enfraqueceram muito a economia norte-americana. No entanto, em razão da sua posição privilegiada na economia mundial, o país tem podido importar mais bens e serviços do que exporta e tem conseguido financiar seu déficit crônico no balanço de pagamentos ao exportar dólares e ao receber empréstimos de outros países.

As grandes flutuações da economia norte-americana, a ameaça da difusão do protecionismo e a dependência do capital estrangeiro para o seu crescimento indicam que a liderança econômica dos Estados Unidos se debelitou consideravelmente nos anos 1980. Mas o que tomará o lugar dessa liderança em declínio, e em que base poderá a economia mundial ser mantida?

Para responder a essas perguntas, as páginas seguintes consideram os temas discutidos na conclusão do Capítulo 9. Uma transição das instituições decadentes do sistema de Bretton Woods para uma ordem econômica internacional mais estável exigirá a solução dos problemas fundamentais da economia política internacional discutidos no Capítulo 1 deste livro. Em outras palavras: 1) a carência de uma liderança política precisará ser superada; 2) o problema dos ajustes precisará encontrar uma solução; e 3) será preciso encontrar um meio de conciliar o conflito crescente entre o regime internacional e a autonomia nacional.

O problema da liderança política

Naturalmente, não há maneira de provar ou de demonstrar que a liderança política é realmente exigida para o funcionamento exitoso de uma economia mundial liberal. A maioria dos economistas, especialmente os monetaristas, certamente argumentaria no sentido contrário, alegando que os mercados funcionam melhor quando deixados ao sabor das suas forças internas. Em *After Hegemony* (1984a), Robert Keohane argumenta, incisivamente, no sentido de que a cooperação ou a administração plural pode funcionar na ausência de uma potência hegemônica. Infelizmente, é muito escassa a experiência histórica em que se precisaria encontrar elementos para resolver a questão. As considerações de natureza histórica e teórica discutidas aqui apóiam a tese da necessidade de uma liderança hegemônica.

No entanto, o líder hegemônico deve estar disposto a subordinar seus próprios interesses de curto prazo aos interesses de longo prazo e ao bem maior da economia internacional. Durante uma boa parte da era de Bretton Woods, os Estados Unidos tendiam a agir assim, principalmente por razões políticas e de

segurança. A partir do fim dos anos 1960, contudo, começaram a usar o sistema cada vez mais a serviço de seus objetivos nacionais, definidos de forma estreita. Muitos dos problemas da economia mundial nos anos 1980 foram causados por essa mudança da posição norte-americana. Em suma, embora os argumentos em favor da necessidade da liderança hegemônica não sejam conclusivos, e não se possa desprezar a possibilidade de uma liderança plural, não é provável que uma economia mundial de cunho liberal possa sobreviver sem a presença de uma potência hegemônica comprometida com a sua preservação.

Com o declínio relativo da hegemonia norte-americana, poderão a gerência plural e a coordenação política suplantá-la como fundamento político da economia internacional liberal? A gerência múltipla e a coordenação das políticas nacionais parecem necessárias, porque a falta de coordenação das políticas nacionais produziu resultados que foram menos do que ótimos para o perfeito funcionamento da economia internacional. Desde meados dos anos 1970, as flutuações e as instabilidades da economia resultaram da falência dos Estados Unidos e dos seus parceiros econômicos em coordenar sua política econômica. Mas o argumento em favor da coordenação de políticas ou de regras para governar as políticas econômicas nacionais pode ser apresentado em um nível de maior generalidade.[1]

Em um mercado genuinamente competitivo, uma solução de equilíbrio pode ser encontrada de forma automática, porque é preciso cobrir o custo de mais de um bem. Em certo ponto haverá uma equalização dos custos e dos benefícios, e o ator deixa de adquirir esse bem. No entanto, no campo da política, não ocorre necessariamente esse processo de busca do equilíbrio, porque uma economia pode obter vantagens sem pagar o custo equivalente. Recentes mudanças estruturais na economia mundial e o choque cada vez maior entre as prioridades nacionais e as normas internacionais aumentaram os incentivos em obter uma vantagem à custa de outros atores. Em um mundo no qual há restrições mais severas à taxa global de crescimento, é forte a tentação para que um país exporte seu desemprego e adote políticas que prejudiquem os vizinhos. Dotado de poder, um ator pode seguir política que lhe traga grande vantagens e transferir os custos para outras economias. Isso tem acontecido muitas vezes no caso da política monetária norte-americana e da política comercial japonesa. É mais provável, porém, que o esforço feito por um Estado para fraudar o sistema, e melhorar sua posição relativa, leve a um resultado abaixo do ótimo para todas as partes envolvidas, em razão da reação dos outros Estados (por exemplo, com medidas protecionistas).

---

[1] Embora os economistas discutam os méritos relativos das regras internacionais e da coordenação de políticas, nos dois casos é necessário um alto grau de assentimento político das principais potências econômicas.

A necessidade de uma liderança plural

A natureza mutável da economia internacional resultou na necessidade de uma liderança plural e de coordenação das políticas nacionais. Mudanças estruturais transformaram o papel do mercado e da política econômica. Inicialmente, os economistas acreditavam que a economia mundial era uma arena de competição perfeita, governada por processos de equilíbrio automático como o mecanismo de *price-specie flow* descrito por Hume. Depois, com o desaparecimento da automaticidade em razão das mudanças, tais como a resistência dos salários a qualquer movimento de baixa e o surgimento do estado do bem-estar social, a teoria da política econômica foi desenvolvida e aplicada ao que se presumia fossem economias isoladas; a teoria sustentava que, ao seguir determinadas regras, os governos podiam fazer com que os mercados funcionassem e, assim, conseguiriam alcançar tanto o equilíbrio interno como a harmonia internacional (H. Johnson, 1972, p. 409). No entanto, essa teoria era aplicada a uma só economia. Com a crescente interdependência das nações e com a mudança para um ambiente mais estratégico, as ações de um governo passaram necessariamente a influenciar o bem-estar das outras sociedades; o que aumentou, portanto, a necessidade da cooperação internacional.

Em uma economia mundial com alta interdependência, composta de Estados soberanos, a competição das políticas entre os governos nacionais é uma possibilidade sempre presente. O êxito de um governo em realizar seus objetivos pode afetar negativamente os objetivos de outros governos, o que acontece muitas vezes. A determinação das políticas que terão sucesso depende em parte da estrutura da economia e da sabedoria das próprias políticas, mas isto também é determinado pelo poder relativo e pela capacidade política dos Estados (Bergsten, Keohane e Nye, 1975, p. 23). Fatores econômicos e políticos determinam resultados econômicos e a natureza das relações econômicas internacionais.

A política macroeconômica é a arena mais importante na qual podem acontecer tanto a competição entre políticas como a sua coordenação. No passado, os economistas focalizavam simplesmente os conflitos sobre política comercial, cuja solução era encontrada na doutrina do livre comércio (Bergsten, Keohane e Nye, 1975, p. 24). Com a intensificação da interdependência, as políticas macroeconômicas adquiriram importância crescente, em virtude dos seus efeitos sobre as taxas de juros e sobre outras variáveis fundamentais. Como já foi observado, o abandono das taxas de câmbio fixas, com a adoção de taxas variáveis, e a integração dos mercados financeiros internacionais afetaram profundamente o funcionamento da economia mundial e o seu impacto sobre a formação da política econômica de cada país. Os fluxos financeiros maciços, impulsionados pelas diferenças das taxas de juros, o comportamento

especulativo e a insegurança política reduziram a autonomia monetária das nações e provocaram taxas de câmbio flutuantes, bem como modificaram, de forma significativa, a competitividade das economias nacionais.

Em meados dos anos 1980, os regimes internacionais financeiro, monetário e comercial interligaram-se e não puderam mais ser considerados isoladamente. As políticas macroeconômicas nacionais e as suas interações têm um impacto muito maior nos saldos comerciais do que as políticas comerciais. Uma conseqüência irônica dessa situação é o fato de que, como o meio financeiro internacional integrou mais estreitamente os mercados nacionais, os Estados reagiram aumentando o nível de protecionismo.

A intensa e perigosa disputa comercial entre o Japão e os Estados Unidos, na década de 1980, foi provocada primordialmente por diferenças na política macroeconômica dos dois países. Naturalmente, outros fatores tiveram também importância, como o protecionismo japonês e a tendência não-liberal da economia japonesa. Mas, como ficou demonstrado por um estudo da questão, a maioria dos déficits comerciais norte-americanos de US$ 150 bilhões e mais nos anos 1980 foi decorrente da excessiva valorização do dólar, a qual foi causada pelo déficit orçamentário e pela política altamente expansionista do governo Reagan, especialmente no momento em que o Japão e outros países adotavam políticas restritivas (Bergsten e Cline, 1985). O resultado desse extraordinário desconcerto de políticas macroeconômicas foram os maiores déficits comerciais e de pagamentos de toda a história mundial.

A tarefa de coordenação das políticas nacionais, como a da liderança hegemônica, consiste em suprir a liderança e os bens coletivos necessários para o funcionamento eficaz de qualquer economia, nacional ou internacional. No âmbito internacional, essas responsabilidades incluem a estabilização das relações monetárias e comerciais, a redistribuição de renda mediante programas de assistência internacional e outros, e a regulamentação que impeça abusos (Whitman, 1944). Durante a maior parte do período pós-guerra, as instituições de Bretton Woods, apoiadas no poder dos Estados Unidos, exerciam essas funções de governança, mas diminuíram o desejo e a capacidade de os Estados Unidos continuar suprindo esses bens coletivos. É preciso, assim, que a coordenação de políticas evite a competição comercial, industrial e macroeconômica entre as potências econômicas dominantes.

Ao mesmo tempo que a coordenação de políticas se tornou mais necessária, ela passou a ser infinitamente mais complexa e difícil, em virtude da difusão internacional do poder, do surgimento de um ambiente estratégico e da maior importância atribuída às prioridades nacionais. Fortaleceu-se o vínculo entre áreas como o comércio, os assuntos financeiros e a política fiscal, o que exigiu maior coordenação entre os vários regimes econômicos, e não apenas dentro

de cada um (R. Baldwin, 1984a, p. 35). Indubitavelmente serão necessárias inovações teóricas e políticas para que essa coordenação possa ser alcançada (Cooper, 1985).

Conforme observou Richard Cooper no seu trabalho seminal *The Economics of Interdependence* (1968), a crescente integração da economia mundial levanta os seguintes problemas: a insuficiência dos instrumentos políticos, as possíveis inconsistências nas metas a atingir, as ineficiências dinâmicas produzidas quando os responsáveis pela política interna aplicam de forma descoordenada instrumentos de política interna com forte repercussão internacional (*vide* J. Williamson, 1983, p. 381). Desde que Cooper escreveu o seu livro, os problemas tornaram-se mais graves em razão da maior interdependência no comércio, nas finanças e em outras áreas. A autonomia e a eficiência da política interna declinaram dado o grande número de mudanças importantes, tais como a integração global dos mercados financeiros, a concentração do poder econômico em atores capazes de aumentar custos e salários e a internacionalização da atividade empresarial (Padoa-Schioppa, 1983). A coordenação das políticas governamentais passou a ser também muito necessária naqueles setores em que as jurisdições nacionais não podiam mais exercer pleno controle. A solução dos problemas técnicos dessa coordenação, tanto horizontalmente, dentro dos regimes internacionais, como verticalmente, entre os níveis interno e internacional da política, deverá no mínimo constituir um desafio importante para a ciência econômica (Cooper, 1985).

O obstáculo fundamental à coordenação de políticas e à liderança plural não é a sua factibilidade técnica, ou a alegação de que não sejam inerentemente desejáveis, e sim o problema político da falta de objetivos comuns. A coordenação de políticas exige a vontade dos governos nacionais de sujeitar sua independência econômica a uma entidade decisória maior. A história dos encontros de chefes de Estado desde 1975 mostra que poucas potências econômicas estiveram prontas a aceitar o tipo de coordenação recomendada (Putnam e Bayne, 1984). Entretanto, não há muitas indicações de que os principais líderes econômicos estariam dispostos a aceitar a reforma dos regimes existentes, como é proposto por numerosos autores, para solucionar os problemas dos sistemas internacionais monetário e comercial. Um exame das políticas e das atitudes cambiantes dos três centros do poder econômico global sugere sua pouca inclinação a aceitar as responsabilidades da liderança econômica.[2]

[2] Conforme dissemos antes, o conteúdo e a determinação do comércio e de outros aspectos da política comercial não constituem o tema principal deste livro. Por isso, seu enfoque foi limitado aos temas mais importantes da economia política internacional, identificados no Capítulo 1. Embora a estrutura e o funcionamento da economia política internacional sejam obviamente fatores importantes da política comercial de cada nação, como no caso da política externa e de

Na década de 1980, os Estados Unidos continuavam especialmente relutantes em subordinar sua política econômica à supervisão internacional. A despeito da sua crescente dependência da economia mundial, os Estados Unidos continuavam a comportar-se como se fossem uma economia fechada ou um líder que todos os outros países seguiriam automaticamente. Muito pouco esforço foi feito para medir os efeitos das decisões norte-americanas sobre os outros países, ou para consultá-los a respeito das principais iniciativas de política econômica. O exemplo mais importante é, naturalmente, a política fiscal do governo Reagan, com seu impacto devastador sobre as taxas de juros em todo o mundo e sobre o problema mundial da dívida externa.

Para a Europa Ocidental e o Japão, coordenação de políticas tem significado disciplinar a política macroeconômica norte-americana. No entanto, o governo Reagan interpreta essa idéia como a reforma das suas economias pelos japoneses e pelos europeus, com ações destinadas a cobrir o "hiato de crescimento". Esses países deveriam estimular suas economias e imitar as reformas feitas pelos Estados Unidos sob a égide da economia impulsionada pela oferta – a *supply-side economics* –, removendo, assim, os limites internos ao desenvolvimento econômico (Nau, 1985).

Em meados da década de 1980, os norte-americanos, de modo geral, estavam desencantados com o que consideravam políticas e práticas injustas dos seus parceiros econômicos e, cada vez menos, se dispunham a exercer uma liderança econômica. Contudo, o compromisso de pós-guerra dos Estados Unidos com a liberalização do comércio foi mantido na qualidade de política oficial. Como na Rodada de Tóquio, os Estados Unidos lutaram pela redução contínua das barreiras comerciais e pela erradicação de práticas de comércio "injustas"; queriam, em especial, algumas mudanças importantes no comércio agrícola, em particular a abertura do mercado japonês e a eliminação dos subsídios à exportação concedidos pelos países da Comunidade Européia. Os Estados Unidos lutavam também pela reforma da política industrial de outros países, os quais mantinham subsídios de vários tipos, políticas de aquisições governamentais, etc., e pela liberalização dos serviços (bancos, telecomunicações, etc.). Embora com certos lapsos importantes, como a cartelização do mercado de semicondutores e a decisão de revogar o Sistema Generalizado de Preferências para os Países Menos Desenvolvidos (duas decisões tomadas em 1986), a posição oficial do governo Reagan era a de resistir ao protecionismo e a de

---

outras políticas, uma explicação do comércio, do investimento externo e de políticas análogas exigiria a consideração dos fatores internos e das circunstâncias particulares de cada nação. A bibliografia relevante inclui análises da política e da economia política do comércio, de que são excelentes exemplos os livros de Aggarwal, Keohane e Yoffie (1986), Destler (1986) e R. Baldwin (1985).

caminhar para a meta do Gatt de um regime de comércio multilateral baseado na não-discriminação e em regras universais que regulassem o comércio.

Ironicamente, o apoio político a essa posição favorável ao livre comércio vinha sendo prejudicado pelos efeitos econômicos internos da política macroeconômica adotada e pelo enfraquecimento dos programas sociais do governo. O dólar sobrevalorizado, em conseqüência do déficit orçamentário, estimulava uma inundação de importações, forçando, assim, a indústria nacional a produzir no exterior seus componentes e alguns produtos destinados tanto ao mercado norte-americano como ao internacional. O automóvel americano, de glorioso passado, não existia mais: era uma mistura de componentes importados. A desindustrialização de setores importantes da economia e o desemprego crescente alimentavam o protecionismo. A agricultura norte-americana, que durante muito tempo tinha defendido o livre comércio, era devastada pelas altas taxas de juros e pelo valor excessivo do dólar. Os agricultores viviam uma crise de endividamento e, ao mesmo tempo, perdiam mercados tradicionais no exterior. Ou a política interna do governo mudava de rumo ou este teria algum dia de ceder às crescente pressões protecionistas.

Os líderes políticos do país e os comentaristas pareciam não compreender bem a relação entre a política macroeconômica seguida e o déficit comercial. Havia quem argumentasse que os principais fatores do déficit eram o comportamento impróprio dos japoneses ou a política comercial européia, e poucos reconheciam que a causa fundamental era o déficit orçamentário. Dixit apresentou de forma concisa essa relação crucial:

> A macroeconomia influencia o déficit comercial por meio de duas leis da aritmética econômica. Em primeiro lugar, nossa escassez de poupança, em relação à demanda existente no país, precisa ser financiada com fundos gerados aqui ou no exterior. Em segundo lugar, nosso déficit em conta-corrente é igual ao influxo de capital procedente do exterior. Isso indica simplesmente que se o dinheiro recebido pelos estrangeiros quando nos vendem bens e serviços não está sendo dispendido na compra de bens e de serviços norte-americanos, precisa ser gasto comprando nossos bens [prédios, títulos, bonos do Tesouro]. Se com as taxas de câmbio e de juros prevalecentes a disposição das pessoas de comprar e vender, tomar emprestado ou emprestar não for compatível com essas duas equações, os preços deverão mudar até que o equilíbrio seja restaurado. Os Estados Unidos sofrem de uma grande escassez de poupança, porque a falta de poupança no setor público (ou seja, o déficit orçamentário federal) é maior do que a poupança líqüida do setor privado, o que eleva as taxas de juros para atrair recursos originados no exterior, de modo a preencher o hiato. E isso, por sua vez, aumenta o valor do dólar e o nosso déficit comercial, no mesmo montante (Avinash Dixit em *The New York Times*, 15 de julho de 1985, p. A18).

Em termos mais formais, a relação entre o déficit orçamentário e o déficit no balanço comercial pode ser formulada na simples identidade keynesiana:

(DG - RT) + (INV - POUP) = (IMP - EXP) = NEX

Onde DG = despesa governamental
RT = receita tributária
INV = investimento
POUP = poupança
IMP = importações
EXP = exportações
NEX = necessidade de tomar empréstimos no exterior

ou seja: déficit orçamentário + déficit na poupança = déficit comercial = necessidade de financiamento externo.

Independentemente do fato de o déficit comercial ter sido um resultado da sua política, o governo Reagan começou a forçar outros países, em particular o Japão, a resolver problemas que eram dos Estados Unidos, propondo-lhes, com isso: 1) a abertura dos seus mercados; 2) a instalação de fábricas em território americano; e 3) o estímulo às suas economias. Uma estratégia que conflitava frontalmente com a ênfase dada pelos europeus e japoneses ao crescimento liderado pelas exportações, assim como com o seu temor da inflação. Portanto, a política adotada por Washington contrariava diretamente preocupações importantes dos seus aliados.

Embora concordasse com as vantagens de uma economia internacional aberta e liberal, em meados dos anos 1980, um amplo espectro da opinião norte-americana acreditava que os parceiros econômicos do país, especialmente os japoneses, não estavam agindo de forma justa ao erguer barreiras às exportações norte-americanas e ao subsidiar as suas exportações para os Estados Unidos e para outros países (R. Baldwin, 1984a). Até então, a discriminação contra mercadorias norte-americanas no Japão e na Europa tinha sido tolerada por ser essencial à recuperação daquelas economias e também para consolidar a aliança com aqueles países. Na década de 1980, porém, começaram a aumentar as exigências de reciprocidade, o que sugeriu a adoção de uma atitude mais agressiva em relação àqueles países.

Muitas pessoas começaram a argumentar que os Estados Unidos deviam não só revidar com tarifas compensatórias e outras medidas contra as práticas estrangeiras nefastas, mas também basear a continuação da sua abertura comercial na resposta "efetiva" dos governos estrangeiros à exigência de uma

maior liberalização. Por acreditar que o desequilíbrio do balanço comercial norte-americano evidenciava *prima facie* o tratamento desigual que vinha sendo recebido, esses cidadãos queriam aplicar o princípio da reciprocidade aos "resultados" das ações tomadas pelos governos em questão, e não simplesmente à remoção das barreiras formais impostas ao comércio. O aumento da interdependência econômica, combinado com o relativo declínio da economia norte-americana, estava provocando uma mudança fundamental na política econômica externa. Na tentativa de evitar que o Congresso aprovasse leis protecionistas, a nova política comercial invocava o conceito de reciprocidade específica, que havia sido abandonado.

Se implementada plenamente, essa importante reinterpretação do conceito de reciprocidade representaria um retorno ao que Conybeare chamara de política comercial americana predatória dos anos 1930 (Conybeare, 1985, p. 408). De acordo com o Reciprocal Trade Agreement Act, os Estados Unidos deveriam usar seu poder econômico para assegurar vantagens nos acordos bilaterais (*ibid.*, p. 378). Em vez de seguir o critério da reciprocidade não-condicional e o princípio da Nação mais Favorecida, do Gatt, os Estados Unidos deveriam adotar uma política de reciprocidade condicional, mediante a troca de concessões específicas entre dois ou mais Estados, concessões estas que não são estendidas a outros países. Nessas negociações, o peso relativo dos atores seria crucial.

Esse afastamento do multilateralismo por parte de grupos importantes nos Estados Unidos e a tendência para o que foi chamado de "minilateralismo" significavam que os Estados Unidos não continuariam subordinando seus interesses econômicos a objetivos de longo prazo, políticos e de segurança. Especificamente, o minilateralismo implicaria certas mudanças nos objetivos nacionais, no sentido de que: 1) os outros países seguissem a prática norte-americana de desmantelar o Estado assistencialista, eliminando, para tanto, o intervencionismo governamental e levando assim a uma maior harmonização entre os parceiros comerciais no que se refere a suas práticas e instituições internas; 2) as firmas norte-americanas tivessem o mesmo acesso aos mercados estrangeiros que as firmas desses países têm ao mercado americano; e 3) para alcançar esses objetivos, os Estados Unidos empregassem meios econômicos e outros métodos nas negociações bilaterais em uma base de setor por setor.

Outro fator importante da política comercial norte-americana foi a deterioração constante da aliança em favor do livre comércio feita no período pós-guerra, à medida que o movimento sindical, as indústrias sensíveis à importação e os amplos segmentos do Leste e do Meio-Oeste se voltavam para o protecionismo. Esses "novos protecionistas" e os defensores da política industrial têm proposto uma reação contra as restrições impostas no exterior à importação,

aos subsídios às exportações e ao *targeting* industrial, assim como a outras práticas consideradas "injustas". A recessão do fim dos anos 1970 e na década seguinte e a falta de competitividade dos produtos norte-americanos, em razão da valorização do dólar, contribuíram para exacerbar esses sentimentos. Além disso, a revolução tecnológica em curso e o novo significado das tecnologias de dupla utilização, comercial e militar (computadores, telecomunicações e processamento da informação), provocaram uma demanda de proteção dessas indústrias emergentes. O grito de guerra desses novos protecionistas é *fair trade* (comércio justo) em lugar de *free trade* (comércio livre).

Embora em meados da década de 1980 continuasse a haver um consenso nacional em favor do multilateralismo e do livre comércio, ele se encontrava seriamente prejudicado e circunscrito a preocupações políticas, econômicas e de segurança. Mais importante ainda, a despeito da retórica do apoio ao livre comércio e das críticas ao protecionismo europeu e japonês, em muitos setores as restrições à importação impostas pelos Estados Unidos têm sido iguais às dos seus parceiros comerciais, quando não maiores. Assim, por exemplo, há quotas de importação para têxteis, automóveis e outros produtos. Em um setor após o outro os Estados Unidos têm abandonado silenciosamente seu compromisso do pós-guerra com o livre comércio. A política comercial norte-americana tem mudado para apoiar os interesses comerciais e econômicos internos prejudicados pelo livre comércio, e deixa também de representar o "cimento" das suas relações mundiais de segurança (R. Baldwin, 1984a, p. 1).

Na Europa Ocidental, a década de 1980 testemunhou um afastamento ainda mais importante do compromisso com a liberalização do comércio (Hine, 1985). No entanto, ao contrário dos Estados Unidos, a Europa nunca esteve realmente comprometida com as virtudes do *laissez-faire*: os europeus ocidentais sempre favorecem a interferência administrativa e o uso de preferências nas suas relações comerciais, em lugar das regras universais e da abordagem global à liberalização preferida pelos Estados Unidos (Whitman, 1977, p. 29). Nos anos 1980, novas e sérias preocupações somaram-se a esse ponto de vista equívoco com relação ao livre comércio.

Um número cada vez maior de europeus pensa que é preciso escolher entre o internacionalismo liberal e os ganhos do período pós-guerra em termos de bem-estar interno (Keohane, 1984b, p. 34-35). Acreditam que a abertura das suas economias ameaça a paz política e social alcançada pelo *welfare state* do pós-guerra. Os custos sociais e políticos do ajuste à aceleração da mudança nas vantagens comparativas, especialmente o desemprego em massa, superam os benefícios econômicos esperados. Muitos acreditam que o Japão e os NICs estabeleceram um ritmo competitivo muito mais intenso do que a adaptação social e econômica que os europeus estão dispostos a fazer (Hager,

1982). Assim, o protecionismo é considerado uma necessidade, e os intelectuais europeus têm formulado doutrinas e teorias econômicas notáveis para legitimar e defender seu recuo da liberalização comercial (Kahler, 1985).[3]

O duplo desafio feito à Europa – pelos Estados Unidos e pelo Japão nas indústrias de alta tecnologia, e pelos NICs, com o seu baixo custo de trabalho, nas indústrias tradicionais – constitui uma ameaça à posição econômica dos europeus e a seus ganhos sociais. A combinação de altos salários reais, estruturas econômicas inflexíveis e um custoso intervencionismo governamental tornou muito difícil para a Europa Ocidental ajustar-se a mudanças nas vantagens comparativas (Patterson, 1983). O desemprego alcançou um nível sem precedentes no pós-guerra, e a produtividade e o crescimento econômico declinaram seriamente.[4] Além disso, com a perda de muitos mercados no exterior em conseqüência da competição japonesa e dos NICs, a tendência da Europa Ocidental foi a de retrair-se. As indústrias que lideraram o desenvolvimento no pós-guerra envelheceram e perderam importância como fontes do crescimento, e, desde 1973, as economias européias têm experimentado um sério processo de desindustrialização (Linder, 1986, p. 108).

Tendo sido pioneiros na primeira e na segunda fases da revolução industrial, os europeus são muito sensíveis ao fato de o foco global da inovação tecnológica não ser mais o seu continente. Nessas circunstâncias, uma ampla liberalização comercial foi sempre considerada incompatível com a preservação do *welfare state*, a sobrevivência da indústria e da própria Comunidade Econômica Européia; as pressões dos Estados Unidos para mudar a política agrícola comunitária, por exemplo, têm sido vistas como ameaça a um dos pilares principais da Comunidade. Assim, houve uma tendência poderosa para recuar para barreiras protetoras do comércio, em alguns casos barreiras nacionais, em reação ao que os europeus chamam de "nova divisão internacional do trabalho". A porcentagem do comércio comunitário controlado é maior do que nos Estados Unidos ou no Japão. O conseqüente deslocamento de exportações japonesas e dos NICs para os Estados Unidos aumentou muito as pressões nesse mercado, estimulando, ainda mais, o protecionismo norte-americano contra o Japão.

A transformação representada pela integração da Europa Ocidental e do seu lugar no mundo estimulou a tendência européia para a introspecção. No último quartel do século XX, a estreita integração econômica dos seis membros originais da Comunidade (a "pequena Europa") cedeu lugar a uma federação relativamente frouxa de 12 Estados (a "Europa maior"), à medida que os países

[3] Strange (1985c) representa uma parte substancial da opinião européia.

[4] Lindbeck (1985) oferece uma excelente análise dos problemas econômicos da Europa Ocidental.

do Sul do continente foram sendo admitidos. Além disso, os laços econômicos com a Associação Européia do Livre Comércio, a expansão do comércio com o Comecon e as Convenções de Lomé modelaram um novo bloco econômico de dimensões consideráveis, tendo como centro a Comunidade. A despeito dos sérios problemas de integração, os membros da Comunidade estão absorvendo reciprocamente uma porção cada vez maior das suas respectivas exportações (*The Economist*, 28 de junho de 1986, p. 50).

Como afirmou um dos mais reputados economistas franceses, em conseqüência dos sérios problemas econômicos da Europa Ocidental, "tem sido proposta a introdução ordenada e planejada de certas restrições à importação, em determinados países que apresentam déficits estruturais no seu comércio exterior" (Malinvaud, 1984). Enquanto os norte-americanos começavam a falar em *fair trade*, em resposta ao desafio comercial dos japoneses e dos NICs, os europeus passavam a pensar em termos de "comércio planejado". Para eles, a coordenação internacional de políticas tem tido o significado de afastar o liberalismo mediante a cartelização dos mercados mundiais e os acordos de repartição do mercado negociados pelos três centros mais importantes do poder econômico mundial.

A expansão do "comércio organizado" e o aumento do protecionismo setorial na Europa Ocidental significam que as firmas americanas, japonesas e de outros países precisam ter acesso a esse mercado, relativamente fechado, por meio de mecanismos, como o investimento externo, os empreendimentos conjuntos e o licenciamento da tecnologia. Os europeus tentaram proteger seus mercados e suas indústrias contra os competidores estrangeiros recorrendo ao protecionismo setorial, enquanto forçavam esses competidores a compartilhar a sua tecnologia e os seus investimentos. A estratégia européia usada para superar seus problemas econômicos e seu atraso tecnológico continuará sem dúvida a politizar as relações econômicas desses países.

Uma Europa "fechada", mais autárquica, reserva implicações profundas para o futuro da economia mundial. A relativa abertura e o dinamismo do Mercado Comum Europeu estiveram entre os fatores mais importantes do desenvolvimento do comércio mundial no período pós-guerra. Importadora de bens manufaturados, a Europa Ocidental tem contribuído para o sucesso das estratégias de desenvolvimento dos NICs, estratégias estas baseadas na exportação, e para a crescente participação desses países na economia internacional. À medida que a Europa fecha as suas portas e reduz sua tendência a importar produtos industriais, não só os NICs e outros países saem prejudicados, mas se estimulará uma maior regionalização da economia política internacional. Em meados da década de 1980, buscava-se em vão, na Europa Ocidental, uma maior liderança econômica internacional (Lewis 1981, p. 24).

Os japoneses também não são bons candidatos à liderança econômica. A natureza da economia deles dificulta, se não impossibilita, a absorção de responsabilidades hegemônicas. A estrutura do seu comércio – importação de matérias-primas e exportação de produtos manufaturados – torna improvável a possibilidade de oferecer um amplo mercado para as exportações dos países em vias de industrialização, como aconteceu com a Inglaterra e com os Estados Unidos. A não ser que o Japão se afaste de modo significativo de sua estratégia econômica – de moderar a demanda interna em favor do crescimento baseado na exportação –, dificilmente deslocará os Estados Unidos da posição de motor do crescimento econômico mundial. Entretanto, como os próprios japoneses em sua maioria reconhecem, o Japão não poderia exercer uma liderança global sem dispor de poder militar (Fukushima, 1985). Além de tudo, como afirma um estudo importante sobre o Japão no ano 2000, o povo japonês e os sistemas político, cultural, social e educacional do país ainda não estão adequadamente preparados para as funções de uma liderança internacional (*Japan Times*, 1983). Até que isso aconteça, o Japão tem visto o seu papel como de apoio à hegemonia dos Estados Unidos, sem pretender suplantá-la.

Ao longo da maior parte do período pós-guerra, a estratégia econômica do Japão de acompanhar o ciclo do produto e de subir a curva do valor acrescentado funcionou muito bem. Existe uma relação complementar entre essa estratégia comercial e a atitude norte-americana relativa aos investimentos externos. Na década de 1980, o fechamento do hiato tecnológico entre o Japão e os Estados Unidos, em conjunção com as outras mudanças estruturais que já discutimos, começou a alterar essa situação favorável, o que coloca o Japão cada vez mais em conflito com outras economias desenvolvidas (Calder, 1985, p. 609). Com a maior competição japonesa em níveis de tecnologia mais avançada, os norte-americanos e os europeus passaram a preocupar-se crescentemente com o que entendiam ser um *targeting* industrial, o *dumping* de produtos no exterior e a pirataria das inovações norte-americanas. Muitos americanos e europeus começaram a ver na atitude do Japão um desafio agressivo às potências ocidentais, disputando a posição dominante na nova era da economia política internacional.

O desafio do "Japan Inc." começou a levantar perguntas preocupadas sobre "o problema japonês". Poucos ocidentais estavam dispostos a tolerar o que os próprios japoneses começavam a ver como o estado natural das coisas – seu imenso saldo comercial e de pagamentos. Com efeito, o Japão estava exportando mais e importando menos, em termos relativos. Além disso, a despeito da retórica nipônica de elogio do multilateralismo e da Comunidade do Pacífico, só muito lentamente o Japão abriu seus mercados aos produtos manufaturados dos vizinhos asiáticos, estimulando-os a repetir a sua estratégia de investir cedo na industrialização e a exportar para os Estados Unidos. Juntamente com o

fechamento da Europa Ocidental, a política comercial do Japão intensificou as pressões sobre o mercado norte-americano, provocando, assim, ainda mais as reações protecionistas.

Da mesma forma que Martin Feldstein, ex-presidente do Council of Economic Advisers, muitos observadores estrangeiros acreditavam que pelo menos um dos aspectos do problema japonês era a elevada taxa de poupança do país e a sua resistência a substituir uma estratégia de crescimento baseada nas exportações para outra baseada no atendimento da demanda interna (Feldstein, 1985). Uma política econômica que promovia a recessão e o insuficiente consumo interno forçou a colocação dos produtos japoneses nos mercados mundiais (especialmente no mercado norte-americano), impedindo, com isso, a economia de contribuir para o desenvolvimento de outras economias. Esse "hiato de crescimento" tem sido uma causa importante do desequilíbrio comercial e da fricção econômica entre o Japão e outros países.

Entretanto, os japoneses acreditam que têm sido criticados pela sua frugalidade e eficiência. Com uma população que envelhece rapidamente, o Japão precisava poupar e reprimir o consumo atual, e os japoneses percebem as queixas e as pressões estrangeiras em favor de maior liberalização, da adoção de uma política de desenvolvimento e de harmonização das estruturas internas como se o seu objetivo fosse atingir os valores fundamentais da cultura nipônica, pelo fato de que seu país era um vencedor na disputa pela competição econômica global, dentro das regras do sistema liberal imposto pelo Ocidente.

A força do Japão deriva do seu grau elevado de consenso interno. Graças à lealdade recíproca da força de trabalho e da direção das empresas, o que Saburo Okita caracterizou como a ética da lealdade à empresa, o Japão encontrou um modo mais eficaz do que o do Ocidente de conciliar a demanda interna de eqüidade e de segurança com a necessidade internacional da eficiência e da competitividade. A capacidade japonesa de conter a inflação e de flexibilizar sua economia fez com que o país marcasse o ritmo para o resto do mundo.

As diferenças econômicas entre o Japão e os seus parceiros econômicos não se limitam a meras disputas comerciais; resultam de um choque cultural de sociedades com diferentes prioridades, valores sociais e estruturas internas. Outros se queixam de que os japoneses vivem em "tocas de coelho", recusando-se a gastar sua poupança para melhorar sua qualidade de vida. Os japoneses referem-se à Europa como um "museu", e aos Estados Unidos como uma "fazenda". E não se pode negar que há um perigo constante de que esse conflito econômico com seus parceiros comerciais, especialmente com os Estados Unidos, possa deteriorar-se em um conflito político.

Além disso, o milagre econômico japonês tem sérias limitações e vulnerabilidades potenciais que tornam difícil para o Japão exercer uma maior

liderança econômica. Na verdade, o Japão tem muitas características de uma economia madura: os salários são altos em comparação com os dos seus competidores potenciais em vias de ascensão entre os NICs, e uma população que envelhece representa um consumo crescente dos seus recursos. Os japoneses dependem muito do crescimento baseado nas exportações, no mercado norte-americano e em um conjunto relativamente limitado de setores industriais, como o eletrônico e o automobilístico. A valorização do iene está causando desemprego, e a importância crescente das exportações de capital vai impor mudanças importantes na economia nipônica. No entanto, poderosos interesses agrícolas e de outros setores resistem aos ajustes da economia e a uma maior abertura. As políticas tributária, fiscal e outras limitaram a capacidade de o governo ajustar sua estratégia econômica, passando, assim, da ênfase nas exportações para o estímulo à demanda interna, com importação de produtos estrangeiros. Para que o Japão pudesse desempenhar um papel mais importante de liderança na economia mundial, diminuindo suas fricções com outros países, seria necessário promover uma reestruturação importante na sua economia (Calder, 1985).

No outono de 1986, o relatório do Grupo Consultivo sobre o Ajuste da Estrutura Econômica para a Harmonia Internacional (uma designação deveras interessante) recomendou ao primeiro-ministro Nakasone que, para reduzir as fricções com outros países, o Japão adotasse uma política de crescimento interno, com aumento das importações. O chamado Relatório Maekawa mostrava que isso exigiria, por sua vez, transformações fundamentais na estrutura comercial e industrial do país. A tarefa de reorientar a economia japonesa, de modo a eliminar seu maciço saldo estrutural de comércio e de pagamentos, é extraordinariamente difícil e levará muito tempo para produzir resultados, exigindo assim dos parceiros econômicos do Japão mais paciência com o seu comportamento do que eles até hoje têm demonstrado.

As perspectivas de coordenação de políticas econômicas

Em meados da década de 1980, as diferenças econômicas e políticas entre os três centros mais importantes do poder econômico mundial tornaram improvável a possibilidade de a economia liberal do passado ser salva pela coordenação das políticas nacionais e por um gerenciamento pluralista. Cada centro tem explorado o sistema em sua vantagem, e nenhum deles tem interesse em subordinar seus objetivos nacionais às metas mais amplas associadas com a coordenação das políticas econômicas. Embora os Estados Unidos tenham exercido ocasionalmente essa liderança, como na reação à crise da dívida, em agosto

de 1982, e na tentativa relativamente bem-sucedida de reduzir o valor do dólar, em setembro de 1985, a verdade é que abandonaram suas antigas responsabilidades hegemônicas e passaram a agir só quando seus interesses imediatos estavam envolvidos. Nem os europeus nem os japoneses têm tido condições de substituir os Estados Unidos ou já demonstraram interesse em fazê-lo.

A despeito dos apelos em favor da liderança coletiva, o papel dos Estados Unidos na administração da economia internacional e no êxito da coordenação de políticas continua a ser crucial. Embora Robert Keohane (1984a) tenha caracterizado a década de 1980 como "pós-hegemônica", o poder econômico norte-americano e sua capacidade de negociação continuam a ser substanciais. Os Estados Unidos são ainda a maior economia singular e uma das duas mais dinâmicas de todo o mundo. Ao contrário do que aconteceu com a Grã-Bretanha na sua fase de declínio, nos anos 1930, não se viram cercados por rivais poderosos e muitas vezes hostis. Na medida em que os seus aliados dependem dos norte-americanos para a sua segurança, eles não têm outra escolha senão a de seguir essa liderança, por mais precária que possa ser.

Com a Europa Ocidental dividida e o Japão ainda despreparado para exercer a liderança econômica, não se via uma alternativa, em meados da década de 1980, para o papel fundamental até então exercido pelos Estados Unidos. Embora muito debilitada, a estrutura política do sistema baseado na hegemonia norte-americana permaneceu em grande parte intacta. A despeito de ser financiado por outros países, o dólar continua a ser o lastro do sistema monetário internacional, e o mercado norte-americano ainda é o maior, atraindo todos os países exportadores. Embora em alguns setores a sua liderança tecnológica tenha desaparecido, ela ainda é muito importante. Seus principais parceiros comerciais são aliados ou dependem deles para a sua segurança militar. Assim, qualquer que seja o esquema que venha a substituir a hegemonia norte-americana em declínio, os Estados Unidos terão ainda uma influência importante na sua configuração.

Em quaisquer circunstâncias são sempre difíceis as decisões de política nacional que permitem o funcionamento do mercado para ajustar as relações econômicas. Em uma fase de transição, como nas últimas décadas do século XX, faz-se necessário mais poder e uma forte motivação para superar as antigas estruturas, que resistem à mudança, de modo a realizar a necessária adequação à realidade econômica emergente. Na transição para o sistema de Bretton Woods, coube aos Estados Unidos esse papel; o tempo dirá se eles terão a força e o estímulo para superar as diferenças estruturais e os interesses conflitantes que hoje minam o sistema liberal.

Os ingleses lideraram a economia mundial sob a égide do *laissez-faire*, a qual demonstrou ser insatisfatória em decorrência do aumento das exigências

feitas pela sociedade ao Estado, depois da Primeira Guerra Mundial. A hegemonia norte-americana tem se baseado na conciliação da economia keynesiana com as normas internacionais. Esse *compromise of embedded liberalism* foi destruído pela inflação mundial e substituído por arranjos *ad hoc* e temporários, promovidos pelos encontros de chefes de Estado.

Se os economistas não puderem resolver esse problema intelectual e político – conciliar o pleno emprego e o desenvolvimento econômico com uma inflação moderada em uma economia mundial altamente interdependente –, a conciliação das políticas econômicas será uma tarefa extremamente difícil para qualquer nação ou grupo que tente levá-la a cabo.[5] Como Richard Cooper viu o problema, o choque entre as forças que integram a economia mundial e a inclinação centrífuga dos Estados soberanos é um dos pontos mais importantes das relações internacionais contemporâneas, levantando o problema político de "quem deve cooperar com quem, e para que fim". Um problema que se não puder ser resolvido por algum tipo de liderança unificada ou pela cooperação das potências econômicas dominantes fará com que a política predomine sobre a economia, tendo como conseqüência no mínimo uma desarticulação das economias nacionais, e, na pior das hipóteses, a desintegração da economia liberal mundial (Cooper, 1985, p. 1220-1221).

No princípio do período pós-guerra, a liderança política tinha por base a cooperação entre os Estados Unidos e a Inglaterra, uma "relação especial" iniciada no período entreguerras e, mais tarde, solidificada durante as hostilidades. Juntas, as potências anglo-saxônicas criaram o sistema de Bretton Woods e restabeleceram a economia liberal internacional. Em 1967, o enfraquecimento da sua economia obrigou os ingleses a desvalorizar a moeda e a afastar-se dos Estados Unidos. A Alemanha Ocidental tomou o lugar da Inglaterra como o maior parceiro econômico da potência norte-americana, servindo de apoio a sua hegemonia. Durante a Guerra do Vietnã e até a década de 1970, os alemães sustentaram a posição econômica dos Estados Unidos ao reter dólares e ao adquirir bônus do governo norte-americano. Mas o custo inflacionário que pagaram por essa relação especial fez com que a partir de 1973 tal relação se enfraquecesse e, eventualmente, desaparecesse – em 1979, quando os alemães foram substituídos pelos japoneses. A partir desse momento, os japoneses sustentaram financeiramente a hegemonia norte-americana.

A relação especial nipo-americana, que já identificamos como a economia *nichibei*, é muito delicada. É alimentada pela necessidade de os Estados Unidos importar grandes montantes de capital para financiar seu déficit orçamentário; e também pelo uso do mercado norte-americano pelos japoneses como

[5] *Vide* Cooper (1985, p. 1213-1214) sobre os problemas teóricos a serem resolvidos.

fonte de lucros extraordinários, solução para o problema potencialmente sério de desemprego elevado em algumas das suas indústrias fundamentais, e uma alternativa para as reformas abrangentes que precisariam fazer na sua economia, excessivamente dependente das exportações.

De modo inquietante, a crescente integração das duas economias nos campos do comércio, das finanças e da produção deu início a um "círculo vicioso de déficits orçamentários, fluxos negativos de capital e desequilíbrios comerciais que estão destruindo a indústria americana ...", como afirmou Kent Calder (Calder, 1985, p. 621). Se não forem tomadas medidas corretivas, com o tempo essa frágil estrutura perderá resistência e será ameaçada cada vez mais pelo protecionismo, pelas tensões políticas e econômicas entre os Estados Unidos e o Japão e, mais do que tudo, pela debilidade fundamental de um sistema monetário mundial baseado em um dólar sustentado pelos japoneses. Trata-se de uma versão atualizada do dilema de Triffin, segundo o qual há um conflito inevitável entre o fornecimento, pelo Japão, da liqüidez norte-americana e a confiança do mercado no dólar, sugerindo, assim, que a hegemonia dos Estados Unidos, financiada pelo Japão, poderá também entrar em colapso um dia, juntamente com a possibilidade de manter uma ordem política internacional estável.

De modo geral, a aliança econômica nipo-americana, especificamente, e o problema da liderança plural levantam outra vez o problema proposto em primeiro lugar pelo debate entre Lenin e Kautsky: podem as potências capitalistas resolver o problema do desenvolvimento desigual e evitar o conflito? Embora na era contemporânea os vínculos de segurança entre essas potências estimulem a cooperação econômica, não há dúvida de que o conflito é possível em conseqüência do progresso e do declínio das economias nacionais. Limita-me a alterar a fórmula marxista com o argumento de que a fonte do problema deve ser encontrada mais nas ambições políticas rivais e nos interesses conflitantes dos Estados do que em qualquer lei inevitável do capitalismo. À medida que o processo de desenvolvimento econômico redistribui o poder, minando, assim, as bases políticas da economia mundial liberal, a tarefa das potências econômicas dominantes é a de ajustar-se a essa transformação e a de encontrar uma nova base para a cooperação internacional (Keohane, 1984b, p. 36-37). A capacidade que têm os Estados Unidos e os seus parceiros econômicos de resolver o problema do ajuste é crucial para o futuro do sistema econômico internacional.

O problema dos ajustes

Um objetivo fundamental da coordenação de políticas é, ou deveria ser, o de facilitar o ajuste contínuo das economias nacionais às mudanças nas vanta-

gens comparativas; e também, de modo geral, a outros desenvolvimentos associados com a emergente economia internacional global. Na parte final do século XX, essa tarefa implica a criação e a renegociação de regimes nas áreas do comércio, da moeda, da energia, da dívida, do investimento e, se ouvirmos os países menos desenvolvidos, do desenvolvimento. Esses regimes reformados, a ser ainda determinados, precisam levar em conta, entre outras coisas, as profundas alterações na localização global das atividades econômicas, assim como os novos limites impostos às políticas econômicas. A formulação de novos regimes para governar as relações econômicas internacionais, baseados em regras convencionadas ou na coordenação das políticas nacionais, ocupa o centro do que chamamos "processo de ajuste".

O problema do ajuste surge com as mudanças maciças de preços e com as transformações estruturais da economia mundial. Nos anos 1970, o ajuste econômico tornou-se necessário em razão do aumento do custo da energia e do abandono das taxas de câmbio fixas. Na década seguinte, o objetivo mais importante do ajuste tinha a ver com a grande apreciação e com a subseqüente desvalorização do dólar, com a mudança contínua na estrutura global das vantagens comparativas e com o rápido crescimento de novas potências industriais (Blackhurst, Marian e Tumlir, 1977, p. 1-2). Cada um desses desenvolvimentos afetou de modo significativo a economia mundial.

Os resultados dos esforços feitos para proceder a esses ajustes não foram particularmente satisfatórios.[6] Os japoneses e os alemães ocidentais fizeram uma tentativa harmoniosa de reduzir sua dependência do petróleo (Ikenberry, 1986); os Estados Unidos, no entanto, fizeram muito menos para diminuir seu imenso consumo de petróleo importado (cerca de US$ 55 bilhões em 1985). Como já vimos, houve uma resistência ao ajuste às mudanças profundas ocorridas nos sistemas internacionais monetário e financeiro, havendo uma preferência pelos arranjos *ad hoc*. Com a exceção do Japão, da Alemanha Ocidental e de alguns países industrializados menores, como a Áustria, a Suécia e a Suíça, a maioria das economias fracassou ao enfrentar o desafio proposto pelas mudanças globais das vantagens comparativas (Katzenstein, 1985). Até o momento, a resposta mais importante ao surgimento de novas potências industriais tem sido o protecionismo comercial.

Naturalmente, o problema do ajuste é complexo. Enquanto o objetivo do protecionismo é retardar as reações às mudanças ocorridas, o que se pretende com o ajuste é justamente transformar a base econômica da sociedade, substituindo as indústrias nas quais ela perdeu uma vantagem comparativa por outras

[6] Como Katzenstein (1984 e 1985) demonstra, as menores economias da Europa Ocidental estão entre os países que se ajustaram com maior sucesso às mudanças econômicas.

que se beneficiam de tal vantagem. Mas essa tarefa precisa ser coerente com as mudanças importantes havidas recentemente na natureza da economia política internacional.

A primeira dessas mudanças é o "hiato de crescimento" entre os Estados Unidos e os dois outros centros da economia mundial (Marris, 1985). Em meados dos anos 1980, os Estados Unidos não podiam continuar a ser o motor principal de crescimento para o resto do mundo; durante o segundo governo Reagan, seu crescimento diminuiu consideravelmente. Como nação devedora, os Estados Unidos teriam de conseguir superávit comercial e de pagamentos para poder pagar o que deviam a seus credores. Como o ajuste seria muito facilitado se a taxa mundial de crescimento fosse mais alta, seria importante que tanto a Alemanha Ocidental como o Japão seguissem políticas de expansão.

No entanto, os dois países hesitaram em assumir essa responsabilidade. Para a Alemanha, o estímulo da economia renovava a ameaça de inflação, em virtude dos altos salários, da política tributária e de outros fatores. Poder-se-ia esperar que o Japão, como nação credora em escala que crescia rapidamente, pudesse assumir as obrigações econômicas desprezadas pelos Estados Unidos, aumentando suas importações. No entanto, sua estrutura comercial e econômica tornava improvável a disposição dos japoneses em aceitar esse papel tradicional como credor e como líder econômico. A solução do "hiato de crescimento" exigia que tanto a Alemanha Ocidental como o Japão removessem os empecilhos internos a taxas mais elevadas de crescimento.

O segundo desenvolvimento de importância foi a rápida mudança que ocorreu na localização da indústria mundial e nas atividades econômicas de modo geral. O crescimento desigual das economias nacionais fez com que o centro da economia mundial se deslocasse do Atlântico na direção do Pacífico. Com o crescimento meteórico do Japão e dos NICs asiáticos, os Estados Unidos e a Europa (tanto Ocidental como Oriental) sofreram um relativo declínio. Além disso, a industrialização do Brasil, da China e de outros países em desenvolvimento e de grandes dimensões começou a alterar a divisão internacional do trabalho. O resultado desse processo foi um excesso da produção industrial, o qual aumentou a dificuldade do ajuste.

Em terceiro lugar, como nas transições anteriores de uma fase para outra do crescimento econômico, os setores mais importantes dos últimos cinqüenta anos – o automobilístico, o de bens de consumo duráveis, etc. – deixaram de ser as fontes mais importantes de desenvolvimento e de emprego, pelo menos nas economias avançadas. Essas indústrias foram substituídas lentamente pelos serviços, pela biotecnologia e pelo processamento da informação. Esses setores em expansão foram cada vez mais importantes. Nas palavras bem

adequadas de um autor, houve uma transição das indústrias "intensivas em energia" para as "intensivas em conhecimento" (Sayle, 1985, p. 40).

Para que o ajuste se realizasse suavemente, e a economia mundial não se degenerasse em conflitos econômicos, seria preciso que os novos regimes substituíssem o sistema abandonado de Bretton Woods (Young, 1982). O Gatt, o FMI e os princípios incorporados nessas instituições baseavam-se na premissa de que caberia ao mercado determinar quem ia produzir o que, onde; o ajuste às forças da mudança econômica teria de ser a lógica do mercado. Nessa premissa baseava-se o princípio de legitimidade das regras de não-discriminação, tratamento nacional, etc., incorporados no Gatt. Como se tem dito, basear-se no mercado é algo que se tornou cada vez menos relevante em um mundo de intervenção governamental, vantagens comparativas arbitrárias e interação estratégica. Para que continue a existir algo parecido com a ordem econômica liberal, essas mudanças e esses conflitos mercantilistas precisam ser evitados, com a criação de novos regimes e novos princípios de legitimação.

Em 1986, alguns passos já tinham sido dados para instituir novos regimes, consistentes com as realidades econômicas cambiantes. Os vários códigos que emergiram da Rodada de Tóquio de negociações comerciais representaram um esforço positivo no sentido de dar nova fundamentação para que a ordem liberal persistisse. A difusão de barreiras não-tarifárias e a cartelização de muitos setores – dos têxteis ao petróleo e ao aço – são exemplos de novos regimes menos merecedores de elogios. Na década de 1980 abundavam as propostas de regimes para regular os investimentos internacionais, o problema da dívida externa, a transferência de tecnologia, a questão monetária e muitos outros assuntos.

Esses regimes emergentes, assim como as propostas apresentadas, constituíram um passo na direção certa. Um regime modela as expectativas, facilita a cooperação e estabiliza as relações entre os Estados. No entanto, como os países menos desenvolvidos têm acentuado em suas demandas por uma Nova Ordem Econômica Internacional, o tema mais importante pode ser determinar quais os interesses que são beneficiados pelo regime criado. Muitos críticos dos Estados Unidos consideram a ênfase desse país em novos regimes que possam substituir sua hegemonia declinante como a busca de novo embasamento para manter o domínio sobre a economia mundial. Cabe indagar, portanto, em que medida os regimes internacionais representam um bem coletivo ou são simplesmente um manto que oculta interesses especiais.

Tem-se perdido muitas vezes, no debate sobre a administração plural e sobre a sobrevivência de uma ordem liberal, a idéia simples de que os regimes representam constelações de interesses (Strange, 1982). Como Kautsky teria sem dúvida observado, basta demonstrar que os regimes internacionais podem continuar a governar as relações econômicas internacionais; um regime poderia

ser a manifestação do que ele chamava de "ultra-imperialismo". O que se quer saber não é apenas se um regime existe, mas quais os seus efeitos distributivos e os de outra natureza sobre o bem-estar e o poder das nações e dos grupos internos. O que para uma pessoa é um regime estabilizador (Aggarwal, 1985), para outra pode ser algo completamente distinto (Strange, 1982).

Como na década de 1980 a ordem econômica internacional se encontrava em transição de um conjunto de regimes internacionais para outro, o conteúdo desses regimes precisava ser determinado em grande parte por meio de negociações e de barganha entre as grandes potências econômicas. Uma análise do possível resultado dessas negociações precisa basear-se em uma consideração das dificuldades e dos desafios que essas economias dominantes precisam enfrentar, particularmente no campo do comércio internacional. Assim, quais as perspectivas de um regime de comércio renovado?

Os economistas liberais consideram o problema de ajuste essencialmente o de deixar que o mercado determine os fluxos de comércio e a localização global das atividades econômicas. À medida que se deslocam as vantagens comparativas nas indústrias básicas (automobilística, têxtil, siderúrgica), primeiro para o Japão, depois para os NICs, os Estados Unidos e a Europa Ocidental não deveriam resistir a isso protegendo de suas indústrias em declínio, mas sim transferir seu esforço de produção para os setores industriais emergentes onde têm vantagens comparativas – por exemplo, os serviços e as indústrias de alta tecnologia. Além disso, deveriam implementar os códigos de Tóquio e evitar a tentação do intervencionismo estatal, assim como a adoção de políticas estratégicas de comércio. No entanto, houve sérios obstáculos de natureza econômica e também política que dificultaram extremamente essa solução liberal para a transição e para o ajuste.

Em primeiro lugar, os Estados Unidos e a Europa Ocidental precisavam ajustar-se a um declínio dramático no bem-estar econômico. Durante boa parte da era pós-guerra, as empresas e os trabalhadores dessas economias beneficiaram-se de um quase monopólio nas indústrias básicas, termos de intercâmbio favoráveis com respeito aos alimentos e à energia, e uma taxa de produtividade e de crescimento econômico sem precedente. Os lucros e os salários reais eram relativamente elevados, se comparados com o padrão tradicional. Depois da Segunda Guerra, os Estados Unidos tiveram um falso *boom* na produção de bens intensivos de trabalho, o qual aumentou o salário em relação ao subseqüente crescimento da produtividade (Branson, 1980, p. 59). A quebra desse monopólio norte-americano pelo Japão e pelos NICs, a transferência para eles das vantagens comparativas nas indústrias básicas intensivas em trabalho, o declínio da produtividade nos países desenvolvidos e outras novas limitações impostas ao crescimento econômico representaram um dilema para a

maioria daquelas economias: ou os lucros e os salários reais seriam consideravelmente reduzidos ou o nível de desemprego permaneceria anormalmente elevado (J. Williamson, 1983, p. 396). Em termos mais técnicos, a taxa natural de desemprego dessas economias avançadas tinha aumentado. Em suma, a taxa extraordinariamente elevada de crescimento dos lucros e dos salários, durante o período anterior a 1973, criou expectativas econômicas muito superiores àquelas que a economia podia garantir, introduzindo nessas economias uma poderosa tendência inflacionária (Bruno e Sachs, 1985). A reação dos setores industriais mais afetados por esse declínio relativo e absoluto do bem-estar econômico foi a de não promover um ajuste, mas sim a de tentar cancelar o desafio da competição estrangeira e de culpar as práticas "injustas" dos outros governos.

A agricultura representa o problema de ajuste econômico politicamente mais difícil de resolver. A Revolução Verde e outros progressos na produção agrícola provocaram um excesso da produção mundial de alimentos. Além disso, o dólar, sobrevalorizado, estimulou o aumento da produção e o surgimento de novos exportadores; até mesmo os Estados Unidos aumentaram muito suas importações daqueles alimentos com os quais tinham tradicionalmente uma vantagem comparativa. As instabilidades dos mercados financeiros mundiais agravaram ainda mais o problema agrícola. A conseqüência desses desenvolvimentos foram os excessos maciços e uma disputa pelos mercados externos. O ajuste desses mercados às mudanças estruturais ocorridas na agricultura é causa de dificuldades econômicas importantes.

A natureza do desafio econômico do Japão e dos NICs tem representado outro problema. O crescimento do comércio entre as economias desenvolvidas no início do período pós-guerra baseava-se em grande parte no intercâmbio intra-indústria, na rápida inovação dos produtos e na existência de certos monopólios. Esse tipo de comércio, entre as economias avançadas, tendia ao equilíbrio, beneficiando da mesma forma todos os fatores da produção. Contrariava assim o teorema de Stolper-Samuelson, segundo o qual o comércio tende a prejudicar o fator mais escasso, tal como o trabalho (Helpman, 1984, p. 362). O rápido desenvolvimento do Japão e, em particular, dos novos países em vias de industrialização como exportadores de produtos industriais alterou essa situação, de modo que o comércio passou a prejudicar a mão-de-obra norte-americana e também as indústrias dos Estados Unidos e da Europa Ocidental sensíveis às importações.

O deslocamento contínuo do comércio praticado dentro dos mesmos setores industriais para o comércio entre indústrias, nos anos 1980, significou que nos países desenvolvidos muitos setores industriais foram eliminados, e aumentou a relevância do teorema Stolper-Samuelson para a força de trabalho (Keohane, 1984b, p. 34). Por exemplo: como as exportações japonesas são em

grande parte produtos manufaturados enviados a outras economias desenvolvidas, e como essas exportações estão baseadas em inovações que representam economia de custos, enquanto suas importações constam principalmente de alimentos e de matérias-primas, o crescimento econômico do Japão representa uma séria ameaça aos trabalhadores e às empresas em muitos setores industriais de outros países.

Os NICs colocam também um novo desafio a todas as economias desenvolvidas, até mesmo o Japão, em razão da sua capacidade de combinar trabalho de baixo custo, tecnologia avançada e uma estratégia cambial que torna os produtos industriais muito competitivos no mercado norte-americano e de outros países. Ao vincular suas moedas ao dólar, na medida em que este se depreciou e o iene ganhou valor, sua posição competitiva melhorou muito, perdendo-se, com isso, em boa parte a vantagem obtida pelos Estados Unidos com o dólar desvalorizado. Nada ilustra melhor essa versão do problema do país N–1 do que o aumento dramático das exportações de automóveis e de produtos eletrônicos da Coréia do Sul (*The New York Times*, 31 de agosto de 1986, p. 1). Esses fatores competitivos e as restrições voluntárias à exportação antijaponesas estão fazendo com que as empresas automobilísticas dos Estados Unidos e do Japão desloquem uma parte substancial de sua produção para os NICs. Em 1986, cerca de metade do déficit comercial norte-americano concentrava-se nos países cuja moeda não se havia fortalecido em relação ao dólar (*The Economist*, 2 de agosto de 1986, p. 55).

Outro obstáculo à solução do problema dos ajustes é o rápido ritmo imposto ao intercâmbio comercial pelos japoneses, em razão da estrutura do seu comércio, da notável flexibilidade da sua economia e de sua contínua escalada na escada tecnológica. A combinação extraordinária da mão-de-obra de alta qualidade com poucos recursos naturais explica a ênfase dada pelo Japão à conquista de uma vantagem comparativa nos produtos de alta tecnologia (Saxonhouse, 1983, p. 273). Nas palavras de Gary Saxonhouse,

> na medida em que a pujante economia japonesa, pobre em recursos naturais, continua a crescer mais depressa do que a dos seus parceiros comerciais, quase inevitavelmente isso implicará a transformação da sua estrutura de exportação, o que por sua vez deve impor um ajuste estrutural aos parceiros e competidores comerciais do Japão (*ibid.*, p. 279).

Como as exportações japonesas têm alto valor agregado, e suas importações consistem principalmente de matérias-primas não-processadas, as quais criam relativamente menos empregos nos países exportadores, isso impõe àqueles países um problema importante de ajuste, causando profundos ressentimentos. Embora a apreciação do iene em meados da década de 1980 tenha reduzido o

sucesso do esforço de exportação japonês, a queda nos preços do petróleo e de outras matérias-primas continua a ser um fator importante no superávit comercial obtido pelo Japão.

A capacidade superior dos japoneses no que se refere à adaptação estrutural, sua estratégia de realizar investimentos para prevenir os problemas e o rápido deslocamento da sua indústria para a área da alta tecnologia complicaram muito o problema do ajuste. Embora o déficit comercial norte-americano com o Canadá e com a Europa seja maior, o "problema japonês" tornou-se especialmente agudo para os Estados Unidos. Ao contrário da Alemanha Ocidental, um exportador ainda mais importante, o Japão não tem muitos vizinhos com os quais possa comerciar, e suas exportações concentram-se em poucos setores, como no de automóveis e no de produtos eletrônicos. Assim, suas exportações têm tido um efeito devastador em certos setores mais sensíveis. Além disso, os Estados Unidos e o Japão começaram a competir em muitas das mesmas áreas de alta tecnologia. A integração de um Japão dinâmico na economia mundial quando esta experimentava uma redução do crescimento provocou problemas difíceis para os outros países.

A estrutura econômica e social dos países desenvolvidos demonstrou considerável rigidez na sua pouca capacidade de adaptação a esses desenvolvimentos. Surgiu, nesses países, uma grande resistência aos efeitos potenciais sobre salários, programas assistenciais e estruturas econômicas. Embora essa resistência tenha tido especial importância na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, ela se fez sentir até mesmo no próprio Japão, o qual reagiu a exportações dos novos países em vias de industrialização. Em vez de um ajuste, a resposta é dada muitas vezes em termos de novo protecionismo e de política industrial. Enquanto os economistas pensam em soluções agregadas e em equilíbrio global, os governos e os interesses especiais pensam em setores específicos e preocupam-se primordialmente com quem produz quais produtos.

Em um sistema de comércio genuinamente multilateral, com o tempo essas tensões desapareciam, mas, com a tendência para o bilateralismo e com a pressão por soluções imediatas, o processo de ajuste por meio do mecanismo do mercado funciona muito lentamente. Enquanto no princípio da época pós-guerra o rápido crescimento da economia mundial facilitava o ajuste, o declínio desse crescimento, depois de 1973, contribuiu para inibi-lo.

A economia mundial de cunho liberal deu origem a uma espiral descendente. Em uma situação de crescimento estático, o ganho de um grupo ou de uma economia representa perda para outro. A falta de ajuste e a de um movimento para níveis mais altos de eficiência econômica enfraquecem ainda mais o crescimento e tornam ainda mais difícil o processo de ajuste. Se esse círculo vicioso não for interrompido, as relações econômicas internacionais

poderão tornar-se um jogo de soma zero, sendo inevitável a criação de intensos conflitos econômicos.

Em suma, a concentração de poder político e econômico em certas empresas, em determinados sindicatos e Estados que possam resistir ao ajuste, assim como a redução do crescimento econômico global, tem limitado muito a eficácia do processo de ajuste. Embora nos anos 1980 a situação não tenha chegado a se deteriorar no nível atingido na década de 1930, quando a rigidez das estruturas econômicas e a falta de ajuste provocaram a Grande Depressão, a resistência ao jogo de equilíbrio das forças do mercado foi suficiente para impedir uma transição suave para o quadro de novas relações econômicas globais. O deslocamento para novos centros de poder econômico e novos setores estratégicos conta com resistências poderosas. Empresas e sindicatos que se beneficiaram com posições monopolísticas buscaram proteção contra a competição estrangeira, e os Estados lutaram para manter sua posição relativa na divisão internacional do trabalho. Embora de modo geral os observadores acreditassem que o conflito histórico entre as normas liberais da economia internacional e o desejo de preservar a autonomia econômica em nível nacional estivesse resolvido, esse conflito surgiu novamente.

Normas internacionais *versus* autonomia nacional

Depois de décadas de um sucesso sem precedentes, o *compromise of embedded liberalism* do pós-guerra deteriorou-se, e o choque entre a autonomia nacional e as normas internacionais voltou a afirmar-se nas principais economias que compunham o sistema internacional. A crescente interdependência das economias nacionais nos campos do comércio, das finanças e das políticas macroeconômicas conflitava cada vez mais com as economias internas e com as prioridades sociais. Assim, voltou à superfície uma vez mais a questão básica proposta inicialmente pelos marxistas do fim do século XIX, e depois por Keynes, com respeito à compatibilidade do capitalismo voltado para o bem-estar nacional e uma ordem econômica internacional liberal. Acreditando nessa incompatibilidade, na década de 1930 Keynes dava preferência à autonomia nacional. O Keynes que montou o sistema de Bretton Woods era mais otimista, e, durante algum tempo, esse otimismo parecia justificado. Na década de 1980, contudo, parecia ter razão o Keynes dos anos 1930, que acreditava na idéia de que "as mercadorias devem ser produzidas em casa".

O crescimento da interdependência global aumentou a relevância das estruturas sociais internas e das políticas econômicas para o funcionamento exitoso da economia internacional. Em um mundo no qual a política tributária, as prefe-

rências sociais e os regulamentos governamentais afetavam de forma significativa os padrões de comércio e outras relações econômicas internacionais, o choque entre a autonomia interna e as normas internacionais adquiriu grande importância. Como o liberalismo fundamental – o *embedded liberalism* – parece menos relevante, outras soluções possíveis incluem um aumento da coordenação das políticas e da cooperação internacional, a harmonização das estruturas internas e, se falhar a primeira dessas opções, um movimento no sentido de maior autonomia e das economias nacionais e da sua desvinculação.

Embora só o tempo nos mostrará se esse problema será resolvido, as atitudes e as políticas cambiantes dos principais centros do poder econômico – os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão – com relação aos regimes internacionais sugerem que as prioridades nacionais triunfaram sobre as normas internacionais. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, novas constelações de interesses e novas preocupações atribuíram maior ênfase aos interesses econômicos internos, deixando, com isso, de enfatizar as normas internacionais e a coordenação das políticas econômicas. Ao mesmo tempo, as novas demandas impostas ao Japão pelos seus parceiros econômicos começaram a provocar ansiedade no povo japonês. Em virtude de novo papel central na economia mundial, o "problema japonês" e o desafio que ele representou para os regimes internacionais foram particularmente importantes.

Em meados da década de 1980, ao reagir às queixas dos seus parceiros comerciais e ao seu sucesso econômico, o Japão começou a mudar suas políticas altamente protecionistas, tornando-se, de fato, o principal defensor do livre comércio. À medida que aumentava sua força, os japoneses começavam a abrir seus mercados, tradicionalmente fechados, reduzindo o controle da burocracia governamental sobre a economia. O país tornava-se, assim, pelo menos no que concerne às "barreiras formais" ao comércio, o menos protecionista de todos os países capitalistas desenvolvidos.

Mesmo assim, para os seus parceiros, essas medidas de liberalização não eram suficientes. Os Estados Unidos, a Europa Ocidental e até mesmo outros países asiáticos intensificaram suas pressões sobre o Japão em favor de uma maior liberalização, do exercício de maior liderança econômica e da harmonização das práticas e das instituições japonesas com as dos seus principais parceiros. Essas pressões externas criaram problemas particularmente agudos para a sociedade japonesa e para a sua liderança.

Nesse debate entre o Japão e os países que com ele comercializavam, é importante notar que há diferentes interpretações do sentido do termo "liberalização". Tradicionalmente, "liberalização" significa a implementação dos princípios e dos objetivos fundamentais do Gatt, ou seja, a simples remoção das restrições formais ao comércio e, em certas circunstâncias, a concessão do

"tratamento nacional", não-discriminatório, a firmas estrangeiras. Para alguns países, porém, no caso do Japão essa interpretação não é suficiente, dada a natureza da economia nipônica. Assim, as exigências de liberalização feitas pelos países estrangeiros desafiaram características inerentes e cruciais da cultura, das relações sociais e da estrutura política japonesas.

A economia japonesa é altamente regulamentada, compartimentalizada e de mil maneiras segmentada. A existência de relações informais muito antigas e de estruturas institucionais restringe de modo efetivo o acesso a muitos dos seus setores industriais e de serviços, não só por firmas estrangeiras, mas também pelas firmas japonesas de outros setores. Por exemplo: embora tenha começado a mudar nas décadas de 1970 e de 1980, o setor financeiro é muito fragmentado, com suas instituições confinadas a segmentos relativamente estreitos do mercado, funcionando sob estrito controle governamental, por intermédio do Ministério das Finanças, o qual resiste tenazmente ao ingresso de firmas estrangeiras ou de outras firmas japonesas. Como tem sido observado muitas vezes, o padrão japonês de muitos setores econômicos é a discriminação contra o "forasteiro" – seja ele estrangeiro ou japonês.

Além disso, em quase todos os setores econômicos a relutância dos japoneses em adquirir mercadorias estrangeiras, as redes que integram as empresas nipônicas e a importância crucial das relações pessoais, assim como a existência de muitas outras barreiras informais, têm constituído um formidável obstáculo à penetração da economia do país. Alguns dos críticos mais severos do Japão parecem acreditar que a própria língua japonesa constitui uma barreira não-tarifária. O sistema de distribuição está entre as restrições mais importantes ao acesso ao mercado japonês. Muitos acreditam que, se os japoneses se comportassem como os americanos ou como os europeus, os conflitos econômicos desapareceriam.

Japoneses e ocidentais parecem também ter concepções muito diferentes do que seja o "livre comércio". Enquanto no Ocidente se pensa em termos de "tratamento justo" e de plena participação na economia japonesa, no Japão predomina a idéia de "abertura", com a preservação das estruturas tradicionais, sem que o país se torne excessivamente dependente das importações. Os japoneses acreditam firmemente que estão respeitando as regras do jogo, enquanto os críticos estrangeiros, com igual firmeza, acreditam que não. Em conseqüência dessas barreiras culturais, os norte-americanos e outros pensam que o princípio do tratamento nacional do Gatt seja uma garantia insuficiente de maior acesso ao mercado nipônico; preconizam assim uma completa reforma das práticas e das instituições econômicas. Argumentam que é necessário promover uma maior harmonização das instituições e da conduta japonesas com as de outros países. Com efeito, o Japão precisaria não só eliminar suas barreiras formais e exter-

nas ao comércio, como também tornar-se uma sociedade liberal, no sentido ocidental, com mercados abertos para todos. As exigências de uma maior reciprocidade por parte dos Estados Unidos têm refletido essa atitude.

Embora essas pressões contenham sem dúvida um elemento importante de ressentimento com o sucesso econômico do Japão, elas refletem também preocupações genuínas com o fato de os japoneses estarem ou não respeitando as regras dojogo. Conforme o comentário de Gary Saxonhouse,

> uma boa parte da agenda ampla da diplomacia econômica internacional, e em especial do interesse na harmonização das práticas econômicas nacionais em nome da transparência, tem tido como motivação o desejo de garantir que a economia japonesa, muito bem-sucedida mas tradicionalmente não-liberal, esteja competindo equitativamente com seus parceiros comerciais (Saxonhouse, [s.d.], p. 29).

Na esfera da economia internacional, como em outras, a justiça precisa ser feita e também ser vista. Com a crescente interdependência econômica, a questão da legitimidade das práticas e das estruturas nacionais tem mais importância, e a coordenação das políticas microeconômicas parece ser tão necessária quanto a da política macroeconômica.[7]

As sociedades liberais do Ocidente consideram o sucesso econômico japonês particularmente ameaçador porque é a primeira sociedade não-ocidental e não-liberal a levar a melhor na competição econômica. Enquanto as economias ocidentais se baseiam na crença na maior eficiência do individualismo e do livre mercado, no Japão o mercado e o indivíduo têm relativamente pouca autonomia, estando profundamente imersos em uma poderosa cultura e em uma sociedade não-liberal (Calleo e Rowland, 1973, p. 205).

A percepção dessa estatização e das implicações inquietantes da sua difusão a outros países para manter a economia liberal internacional foi expressa na observação de Raymond Vernon, que reproduzimos:

> (...) o conceito de livre acesso por todos os países a todos os mercados e a gradual redução das barreiras comerciais, com a abertura dos mercados de capital, nos serviram bem, dada a nossa estrutura interna política e econômica e nossa posição no mundo a partir de 1945. Todas as minhas preferências e todos os meus valores inclinam-se para a manutenção desse sistema, o mais longamente possível. Mas quando observamos o modo como o Japão se organizou (...) com uma certa unidade de propósito, que pode facilmente ser exagerada, mas não devemos desprezar, vemos como as empresas estatais

[7] Stephen Krasner já observou que a intensificação da interdependência econômica global aumentou a importância da legitimidade percebida das práticas internas.

> são utilizadas, "de certa forma", pelos outros países industrializados, e agora também pelos países em desenvolvimento, em grau muito importante. Ao observar essas diferentes formas de interferência com o funcionamento dos mecanismos de mercado, vejo-me levado, com relutância, constantemente, à pergunta sobre se precisamos optar por um conjunto de relações institucionais e de princípios que reflete um mundo que poderia ser melhor do nosso ponto de vista. Precisamos de algum modo nos organizar... (Vernon, citado em Cumings, 1984, p. 39-40).

Se não for possível criar uma maior harmonização de atitudes, instituições e políticas entre o Japão e seus parceiros econômicos, essas relações econômicas certamente se tornarão mais difíceis.[8]

Os críticos têm argumentado que o Japão precisa assumir uma responsabilidade à altura do seu novo poder econômico no comércio, nas finanças e em outras áreas. O Japão não pode continuar só a reagir, ajustando suas políticas às pressões externas. Embora esse sentimento tenha sido expressado de forma vociferante nos Estados Unidos e, em menor escala, na Europa Ocidental, ele surge também nos países asiáticos. Como já notamos, a resposta japonesa à exigência de maior acesso ao mercado do Japão pelos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) e pelos NICs asiáticos tem sido a de que esses países deveriam copiar os procedimentos japoneses no princípio da sua industrialização e exportar mercadorias intensivas em trabalho para os Estados Unidos, em vez de para o Japão. Para esses vizinhos asiáticos com grandes déficits no comércio com o Japão, a recusa em abrir o mercado japonês e em assumir uma posição de maior liderança tem sido uma fonte de grande ressentimento.

Essas pressões externas pela harmonização, reciprocidade e liderança aumentaram os riscos da disputa econômica entre o Japão e seus parceiros comerciais. O choque com os Estados Unidos tornou-se especialmente agudo em meados dos anos 1980. Enquanto os europeus tendiam a reagir ao "problema japonês" evitando importar do Japão, os norte-americanos faziam pressões para a abertura e a transformação da sociedade japonesa, pressões estas que elevaram o desacerto comercial ao nível político, ameaçando, assim, as relações bilaterais mais amplas.

Essas pressões dos Estados Unidos colocaram o Japão em um sério dilema. De um lado, ceder significaria mudar muitos valores sociais e muitas práticas tradicionais – tradições consideradas por muitos japoneses como fundamentais para a harmonia social e para a estabilidade política. A liberalização ameaçava

[8] Calleo e Rowland (1973, cap. 8), Hager (1982) e Hindley (1982-1983) apresentam uma coletânea de pontos de vista sobre o tema da harmonização interna das estruturas econômicas.

causar desemprego elevado em muitos setores, provocando mudanças estruturais importantes na economia. Como um empresário japonês afirmou com veemência,

> as exigências estrangeiras relacionadas com as barreiras não-tarifárias do Japão [impostas às suas importações] equivalem a levantar objeções à estrutura social japonesa (...) há poucas possibilidades de que essas exigências sejam atendidas (citado em Sayle, 1985, p. 39).

Poderá uma economia internacional liberal sobreviver por muito tempo se não for composta primordialmente de sociedades liberais, conforme a definição ocidental, ou seja, sociedades que enfatizem o sistema de preços, mantenham seus mercados abertos para todos os países e limitem o intervencionismo por parte do Estado? Os economistas liberais concebem as sociedades como "caixas-pretas" conectadas por taxas de câmbio; enquanto essas taxas forem adequadas, o que houver dentro de cada caixa não terá muita importância. No entanto, com a crescente integração das economias nacionais, passou a ser mais importante o que fazem os Estados dentro da sua caixa para afetar as relações econômicas. Embora nos anos 1980 isso tivesse relevância imediata principalmente para o Japão, dado o conflito entre a sua organização social confuciana e a ordem nacional lockiana dos Estados Unidos, aplica-se também aos novos países em vias de industrialização, às economias socialistas do bloco oriental e ao crescimento das indústrias nacionalizadas na Europa Ocidental e no resto do mundo. O advento da política industrial, as novas formas de intervenção estatal e a existência de instituições nacionais que atuam como barreiras não-tarifárias constituem desafios formidáveis à ordem econômica internacional liberal.[9]

Em um mundo marcado por grande interdependência, composto por economias poderosas e não-liberais, os princípios do Gatt da não-discriminação, do tratamento nacional e da Nação mais Favorecida podem não ser mais apropriados. Se não houver uma maior harmonização entre as práticas econômicas internas e as sociedades nacionais, as sociedades liberais poderão adotar procedimentos compensatórios, industriais ou de outra natureza. Saber se as sociedades estatizantes devem tornar-se mais liberais, se as sociedades liberais devem ter maior grau de intervenção do Estado ou, ainda, como pensam muitos economistas, se as estruturas internas não têm tal importância, tudo isso passou a ser fundamental para avaliar os problemas causados pelos conflitos inerentes entre a autonomia interna e as normas internacionais.

[9] Na sua discussão sobre o surgimento do comércio estatal, Jacob Viner (1951) foi um dos primeiros a encarar esse tema, de importância crescente.

Um sistema misto: competição mercantilista, planejamento econômico e protecionismo setorial

Em meados da década de 1980, a economia internacional liberal instituída no fim da Segunda Guerra Mundial havia se transformado de modo significativo. A tendência para a liberalização do comércio tinha sido revertida, e os princípios de Bretton Woods – o multilateralismo e a cláusula incondicional da Nação mais Favorecida – vinham sendo substituídos pelo bilateralismo e pela discriminação. Com o colapso do sistema de taxas cambiais fixas, interesses conflitantes provocaram graves choques entre as economias desenvolvidas a respeito dos valores cambiais e outros assuntos monetários. A substituição dos Estados Unidos pelo Japão como potência financeira dominante e o problema da dívida global levantaram questões perturbadoras relacionadas com a liderança e com a estabilidade do sistema financeiro mundial.

Embora poucos duvidem da realidade dessas mudanças, as opiniões diferem grandemente sobre o seu significado. Há quem acredite que esses desenvolvimentos reflitam "mudanças dirigidas por normas" e a persistência dos objetivos comuns das potências econômicas dominantes (Ruggie, 1984, p. 412-413). Outros observadores, porém – incluindo este escritor –, pensam que eles representam respostas ao declínio hegemônico, causadas pela divergência dos interesses nacionais entre os países industrializados. Em razão das mudanças estruturais profundas na distribuição internacional do poder, nas condições de oferta e na eficácia da administração da demanda, a ordem econômica internacional de cunho liberal recuou rapidamente.

Podemos observar certas tendências ou desenvolvimentos significativos. Assim, cada vez mais a competição mercantilista ameaça fomentar o nacionalismo econômico, situação que até aqui tem sido moderada nas suas conseqüências pelos resíduos da liderança norte-americana, pela força da inércia histórica e pelo interesse comum em evitar o conflito. Houve também uma tendência para a regionalização da economia mundial: o fechamento da Europa Ocidental, a consolidação econômica dos países da América do Norte e o surgimento da comunidade da bacia do Pacífico apontaram nessa direção. Além disso, o protecionismo setorial ganhou força; os desejos conflitantes das nações, de proteger setores particulares e de adquirir mercados estrangeiros nessas mesmas indústrias, estimularam fortemente o novo protecionismo. O sistema de Bretton Woods de liberalização multilateral foi substituído por um sistema misto de nacionalismo, regionalismo e protecionismo setorial, embora não se possa determinar a importância relativa de cada um desses aspectos.

A intensificação da competição mercantilista

O primeiro fator que sugere a intensificação da competição mercantilista é o maior papel do Estado e do poder econômico nas relações econômicas internacionais. Os Estados (especialmente os grandes Estados) começaram a usar extensamente sua influência política e econômica para aumentar seus ganhos relativos nas atividades econômicas internacionais. O choque entre a interdependência econômica e a autonomia nacional foi resolvido mais freqüentemente em favor da autonomia, embora as nações quisessem usufruir os benefícios da interdependência ao mesmo tempo em que limitavam seus efeitos sobre a autonomia nacional. Queriam os bens coletivos do comércio liberalizado e uma ordem monetária estável sem sacrificar sua capacidade de administrar sua própria economia conforme melhor lhes parecesse. O resultado foi uma crescente competição entre os Estados para maximizar suas vantagens com a interdependência e minimizar os custos respectivos.

O segundo fator de promoção do conflito mercantilista foi a luta cada vez maior pelos mercados mundiais. Por causa de fatores como os limites nacionais ao crescimento econômico, sob a forma de salários elevados e pressões inflacionárias, o problema da dívida mundial e a necessidade contínua de importar energia que tem a maior dos países, quase todas as nações perseguiram a fórmula do desenvolvimento estimulado pela exportação, adotando políticas agressivas de promoção das exportações. Essas pressões sobre os mercados de exportação tornaram-se mais fortes ainda em virtude da reversão da posição financeira dos Estados Unidos e do fato de que, pela primeira vez, no período pós-guerra, os Estados Unidos necessitarem de um superávit comercial para poder pagar sua enorme dívida. O conflito mercantilista clássico sobre a participação no mercado refletiu em choques no campo do comércio, da política macroeconômica e em outras políticas.

O terceiro fator foi o fato de o desafio e o exemplo do Japão e dos NICs terem estimulado também o mercantilismo. A estrutura comercial do Japão e a taxa de mudança sem precedentes das vantagens comparativas japonesas aumentaram as pressões sobre as outras economias. À medida que o Japão e os novos países em vias de industrialização subiam rapidamente a escada da tecnologia, impunham aos outros países pesados custos de ajuste, estimulando-os, com isso, a resistir e provocando demandas de protecionismo. O sucesso japonês refletiu um intervencionismo bem aplicado e um Estado mercantilista que pôde obter o consenso social, definir objetivos econômicos e aumentar a competitividade da sua economia. Foi um sucesso que encorajou outros Estados a emular os japoneses e a adotar suas próprias políticas intervencionistas.

O mercantilismo gerado por esses desenvolvimentos prometeu ser diferente em objetivo e em métodos do seu predecessor dos séculos XVIII e XIX. Durante a primeira era mercantilista, o objetivo do Estado era adquirir recursos para fins militares, e o meio utilizado era conseguir um saldo no comércio exterior. O objetivo do mercantilismo do século XIX era acelerar a industrialização por meio do protecionismo e de outras políticas governamentais. Nas últimas décadas do século XX, a meta foi assegurar pelo menos a sobrevivência nos mercados mundiais e, se possível, alcançar a supremacia econômica. Seguindo essa meta, os japoneses e seus imitadores implementaram o que Ronald Dore chamou de "estratégia de desenvolvimento competitivo".[10]

O sucesso japonês e dos NICs deu, assim, um passo adiante para a conclusão lógica: a transformação nas relações entre Estado e mercado que, como Schumpeter previu, iria resultar na Primeira Guerra Mundial. Mediante a manipulação das alavancas econômicas, o Estado moderno tentou dirigir e modelar a economia para alcançar seu objetivo principal – seja a guerra, seja o bem-estar interno ou, como no caso do Japão, a superioridade industrial e tecnológica da sociedade. Como resultado dessa mudança na relação entre Estado e economia, adquiriu importância uma nova forma de competição mercantilista, a qual o economista alemão Herbert Giersch chamou de "competição de políticas" (Giersch, 1984, p. 106).

Ao terminar o século XX, houve um grande incentivo para que os governos utilizassem a política econômica para perseguir seus interesses econômicos, políticos e de outra natureza. A tática japonesa do "investimento preventivo", o recuo norte-americano para antigas idéias de "reciprocidade condicional" e a tentação de todos os países em adotar políticas comerciais estratégicas foram exemplos dessas políticas competitivas. Certos desenvolvimentos da década de 1980, como o aumento do novo protecionismo, a difusão das políticas industriais e o apoio dos governos a suas multinacionais, ilustraram essa predileção do Estado por atitudes que lhe trouxessem vantagens à custa das outras economias.

De que forma o mercantilismo, como uma nova forma de competição entre os Estados, afetou as relações políticas e econômicas internacionais? Será que as nações vão competir em base individual ou mediante "cartéis de políticas", como sugere Giersch (1984, p. 106)? Se os países coordenaram suas políticas econômicas, quem participará dessas alianças, e com que fim? O crescimento do regionalismo econômico resultante da erosão da economia internacional liberal pôde fornecer a resposta a algumas dessas perguntas.

[10] Este termo foi usado por Ronald Dore em uma conferência feita em 5 de fevereiro de 1986 na Universidade de Princeton.

Os blocos regionais frouxos

As dificuldades da liderança plural, a resistência ao ajuste por parte de muitas economias desenvolvidas e as prioridades nacionais ameaçaram uma maior dissolução da homogeneidade da ordem econômica liberal, e o resultado pôde ser a formação de blocos regionais frouxos. Na década de 1980, a economia mundial organizou-se em torno de três eixos: da dívida, dos problemas monetários e do comércio, assim como das cambiantes preocupações de segurança que virão seguramente afastar as regiões do mundo, mas não deverão provocar um corte completo entre elas.

A Comunidade Econômica Européia constituiu um foco de regionalização. Um sistema centralizado na Europa incluiria a Comunidade ampliada, os Estados europeus periféricos e muitas das antigas colônias. Teria sem dúvida laços estreitos com o bloco oriental e com alguns dos países exportadores de petróleo do Oriente Médio. Como já notamos antes, com a exceção de energia e de algumas matérias-primas, essa região poderia ser relativamente auto-suficiente; no princípio dos anos 1980, ela já tinha alcançado um grau importante de unificação monetária e de coordenação de políticas. Em um mundo de incertezas crescentes e de relações econômicas politizadas, uma Europa Ocidental mais integrada poderia confrontar efetivamente os Estados Unidos, o Japão e os centros emergentes de poder econômico.

Os Estados Unidos começaram a atrair seus vizinhos setentrional e meridional, o Canadá e o México, a uma maior interdependência, e as três economias integraram-se cada vez mais. Embora não se desse muita atenção a esse fato, o Canadá foi o maior parceiro comercial dos Estados Unidos, um laço que se fortaleceu com a perda dramática dos mercados europeus pelos exportadores canadenses, no período pós-guerra. Os Estados Unidos são o maior importador de petróleo mexicano, e as multinacionais americanas fizeram da área ao longo do rio Grande um dos principais centros da sua produção *off-shore*. Uma proporção crescente das exportações mexicanas foi enviada para o Norte. A Iniciativa da Bacia do Caribe, que abrange partes da América Central e do Norte da América do Sul, também ligou essa região mais estreitamente aos Estados Unidos. Note-se que, além disso, os Estados Unidos mantiveram acordos econômicos com os países que deles dependiam do ponto de vista político e de segurança: Israel, Coréia do Sul, Formosa e a Arábia Saudita. Mudanças nos fluxos de comércio, financeiros e de investimento reforçaram também a tendência à regionalização, e o problema da dívida externa aumentou ainda mais essa força de polarização. Por razões econômicas e de segurança, os Estados Unidos deram uma atenção especial ao Hemisfério Ocidental e a uma órbita econômica ampla, ainda não definida precisamente.

A terceira região emergente, mais amorfa, foi a da bacia do Pacífico, ou do Pacífico asiático. Centralizada principalmente no Japão e nos seus parceiros comerciais da Ásia oriental, essa região incluía o grupo da Asean (Indonésia, Filipinas, Malásia, Cingapura e Tailândia), Austrália, Canadá, Nova Zelândia, os NICs asiáticos (Coréia do Sul, Hong Kong, Formosa, outra vez Cingapura) e partes da América Latina. Os Estados Unidos, especialmente a sua costa ocidental, passaram a ser também um membro importante dessa região econômica. O comércio dos Estados Unidos com os países do Pacífico ultrapassou o comércio atlântico em meados dos anos 1970 e, depois disso, expandiu-se muito mais rapidamente do que o intercâmbio norte-americano com o resto do mundo.

Na década de 1980, a bacia do Pacífico tornou-se a região com o comércio de mais rápido crescimento em todo o mundo (Linder, 1986, cap. 1). Entre 1960 e 1982, dobrou o valor das suas exportações como proporção do total mundial, e, com relação aos produtos manufaturados, essa expansão foi ainda mais extraordinária (*ibid.*, p. 14). A região, das três citadas, ficou mais próxima da auto-suficiência em matérias-primas, manufaturas e investimentos. Mas o desenvolvimento mais notável de todos foi o ocorrido no comércio "dentro da região", o qual cresceu mais do que o intercâmbio comercial com o resto do mundo. Essa regionalização foi uma conseqüência do crescimento econômico interno, da natureza complementar das economias e da sua relativa abertura (Krause, 1984, p. 5-7). Além disso, o comércio intra-regional mudou de uma série de relações bilaterais para uma rede mais genuinamente multilateral (Patrick, 1983, p. 1).

A dimensão e o dinamismo da bacia do Pacífico são indicativos da sua crescente importância na modelagem da futura economia política internacional (Hofheinz e Calder, 1982). Em proporção do produto bruto dos países do Atlântico, o produto bruto da região aumentou de cerca de 40% em 1960 para cerca de 60% em 1982. A participação da região no produto mundial bruto cresceu, no mesmo período, de 16% para quase 25%; comparado ao produto bruto norte-americano, subiu de 18% para mais de 50% (Linder, 1986, p. 10). Nos anos 1980, o Nordeste da Ásia (Japão, Formosa e Coréia do Sul) tornou-se a capital eletrônica do mundo; refletindo em parte esse desenvolvimento, uma porção substancial dos investimentos externos diretos dos Estados Unidos e do Japão orientou-se para essa região. Como disse um conhecido economista europeu, "o centro de gravidade da economia mundial está se deslocando da bacia do Atlântico para a do Pacífico" *(idem, ibidem)*. Como no caso das mudanças importantes anteriores na localização das atividades econômicas globais, foram profundas as conseqüências políticas desse desenvolvimento.

No entanto, as relações internas e os limites dessa região continuaram pouco claros, e há várias perguntas importantes que ainda precisam ser respondidas. A primeira e mais crítica é se os dois gigantes econômicos – os Estados Unidos e o Japão – podem continuar a ser parceiros próximos ou se passarão a ser rivais antagônicos. A segunda é como será resolvida a tensão entre a natureza complementar e a competitividade das economias da Ásia oriental. Embora o caráter complementar dos recursos do Japão, dos NICs asiáticos e dos países da Asean pudesse levar a uma divisão de trabalho regional relativamente auto-suficiente, essas economias seriam também cada vez mais competitivas nas suas exportações para os Estados Unidos e para outros mercados, no que se refere a matérias-primas e a produtos manufaturados. A terceira pergunta é se o Japão exercerá a esperada liderança econômica com medidas, tais como a abertura dos seus mercados para os produtos industriais dos vizinhos ou a exportação do seu enorme excedente de capital para a China e outras economias da região. As respostas para essas perguntas, e outras semelhantes, afetará de modo significativo a posição dessa região da economia mundial.

O modelo de relações de comércio e de desenvolvimento que se fornou criou uma divisão regional do trabalho ancorada no Japão e nos Estados Unidos. O Japão é o principal exportador de bens de consumo e importador de matérias-primas, e o mercado norte-americano é um elemento vital para a região; as exportações norte-americanas de capital e de bens de alta tecnologia para os países em desenvolvimento da bacia do Pacífico e da América Latina tornaram-se também cada vez mais importantes. Entre 1980 e 1985, as exportações dos países menos desenvolvidos para os Estados Unidos aumentaram de 40% a 60% das importações totais daquele país, e, em 1985, as nações menos desenvolvidas absorveram um terço das exportações norte-americanas (*The New York Times*, 4 de outubro de 1985, p. D1). Entretanto, as exportações norte-americanas para a região do Pacífico quase dobraram entre 1960 e 1983, passando de cerca de 13% para aproximadamente 25% (Linder, 1986, p. 78).

A região do Pacífico teve uma série de problemas potenciais que poderiam prejudicar seu desenvolvimento. O primeiro foi a tendência à bipolaridade entre as economias industrializadas do Nordeste da Ásia e os países exportadores de matérias-primas da Asean. As primeiras passaram à frente dos segundos em exportações e crescimento (Nomura Research Institute, 1986a, p. 19). O segundo foi o da dependência excessiva do mercado norte-americano, como motor do seu desenvolvimento, por parte dos membros asiáticos da região; eles não constituíam ainda um bloco auto-sustentável, e a diminuição da taxa de crescimento dos Estados Unidos, como aconteceu em 1986, teve um efeito depressivo sobre a região. Em terceiro lugar, a estabilidade política da Ásia

oriental, que começou com o fim a Guerra do Vietnã, pode não durar. Muitos regimes são instáveis, e o Pacífico é cada vez mais um foco de confrontação entre superpotências. Portanto, embora a bacia do Pacífico seja uma região muito promissora, não devemos esquecer que tem diante de si sérias dificuldades.

As fronteiras dessas três regiões parcialmente aglutinadas são pouco claras, e porosas, e alguns países participam de mais de uma região. As relações comerciais, financeiras e de outra natureza entre as regiões, e especialmente entre os países mais importantes, são fortes, mas as linhas de demarcação entre as regiões são discerníveis e tornam-se mais pronunciadas com a difusão do protecionismo e de outras mudanças ocorridas na economia mundial. Em meados da década de 1980, o modelo do comércio internacional foi caracterizado fortemente por constelações regionais.

Essa tendência, no sentido de maior regionalização, fez com que partes importantes da humanidade fossem excluídas da economia mundial. A União Soviética, por exemplo, assim como os países da Europa Oriental. Com o fracasso da estratégia da industrialização baseada no endividamento dos anos 1970, e sob a pressão soviética, esses países só parcialmente se integrariam. O Cone Sul (Argentina, Chile, Peru, etc.) e outros países latino-americanos que se integraram na economia mundial no século XIX pareciam deixar o sistema (Gall, 1986). Boa parte da África negra marginalizou-se completamente e mergulhou no desespero econômico e político. Onde ficarão a China, a Índia e o Brasil, países com imenso potencial, ainda não está claro. Há um grave perigo de que uma economia mundial mais regionalizada se componha de umas poucas ilhas de relativa prosperidade e de um oceano turbulento de pobreza global com muitas sociedades alienadas.

Uma maior regionalização da economia mundial representa também uma ameaça à saúde econômica das próprias potências econômicas. Como já argumentamos neste livro, para que um sistema capitalista ou de mercado se desenvolva e seja próspero, ele precisa expandir-se. Em um sistema fechado, o funcionamento do que os marxistas chamam de "leis do movimento do capitalismo" ameaça levar o sistema, com o tempo, à estagnação econômica e tecnológica. Desse ponto de vista, o potencial de crescimento das indústrias emergentes de alta tecnologia do futuro provavelmente só pode ser realizado plenamente em uma economia global. O custo do seu desenvolvimento e a escala dessas tecnologias exigem a geração de uma demanda que só é possível em um mercado mundial integrado (Murakami e Yamamura, 1984).

Esse choque entre os ganhos estáticos com o comércio que seriam possíveis em uma economia mundial regionalizada e os ganhos dinâmicos com o progresso tecnológico em uma economia internacional mais ampla foram descritos muito bem por William Cline:

> Há uma outra implicação, potencialmente perigosa, da linha analítica desenvolvida nesse apêndice [ou seja, a mudança para uma vantagem comparativa arbitrária e para o comércio dentro dos mesmos setores industriais]. Na medida em que um grupo numeroso de países dispõe de recursos, de fatores de produção e de tecnologia de modo geral muito semelhantes, diminuem as bases tradicionais das vantagens obtidas com o comércio. Afinal, os ganhos do comércio beneficiam as duas partes nele envolvidas, em virtude da diferença entre os respectivos custos relativos do produto. Com recursos e tecnologia semelhantes, essas diferenças provavelmente não são grandes, como não seriam as perdas resultantes da redução do intercâmbio. Essa consideração sugere que os custos em bem-estar da limitação imposta ao comércio desse tipo não seriam altos. Mas é uma inferência perigosa, não só porque representa um convite aberto aos interesses protecionistas, mas também porque pode não levar em conta efeitos importantes em bem-estar econômico associados com as economias de escala e a pressão competitiva pela mudança tecnológica, ainda que os custos do bem-estar estático associado aos custos comparativos seja limitado (Cline, 1982a, p. 40).

O protecionismo setorial

Em 1980, as vantagens dinâmicas das economias de escala, das alianças empresariais mediante fronteiras nacionais e participação na tecnologia sugeriam que o protecionismo setorial, ou seja, a cartelização internacional, sobretudo nas indústrias de serviços e de alta tecnologia, será também um traço distintivo da economia internacional emergente (Patrick e Rosovsky, 1983, p. iv). Em lugar das reduções tarifárias multilaterais, os governos deverão cada vez mais negociar acordos bilaterais relativos à participação no mercado de setores econômicos específicos, acordos que refletem o afastamento do multilateralismo e da reciprocidade não-condicional em favor do bilateralismo e da reciprocidade condicional.

Naturalmente, o protecionismo setorial, a cartelização ou o que Vinod Aggarwal (1985) chamou de "protecionismo liberal" não são novidades. Há muito que as nações protegem determinados setores da sua economia, como acontece com a agricultura na Europa e no Japão. O elemento novo, no caso, é a importância crescente da negociação de "fatias" do mercado, em uma base setorial, representada pelo crescimento do novo protecionismo. Em contraste, as várias rodadas do Gatt negociavam compensações entre setores industriais, com base em considerações de vantagem comparativa. Por exemplo: as concessões de um país em determinado setor podiam ser compensadas por outro país, em outro setor. O objetivo do protecionismo setorial, entretanto, é dividir ou cartelizar os setores, um por um, entre vários produtores.

As negociações comerciais dos Estados Unidos e do Japão tornaram-se a expressão mais clara dessa tendência ao protecionismo setorial. Nas chamadas discussões Moss (*Market-Oriented, Sector-Selective*, ou seja, "Orientadas para o Mercado e para Setores Selecionados"), realizadas ao longo de vários anos em Tóquio e Washington, os Estados Unidos tentaram fazer com que o Japão reduzisse suas barreiras tarifárias, regulamentares e de outra natureza sobre a importação nos setores das telecomunicações, equipamento médico e farmacêutico, eletrônico e em produtos florestais. A decisão dos dois países de cartelizar a indústria de semicondutores, em 1986, foi o resultado mais significativo dessas discussões – a primeira extensão do novo protecionismo, das indústrias tradicionais, como a automobilística e a siderúrgica, para o setor da alta tecnologia. Independentemente dos méritos dessa medida, qualquer outra abordagem que não fosse a das discussões MOSS teria sido extremamente difícil, em razão da importância econômica e da sensibilidade política do setor.

Uma causa relevante da crescente importância do protecionismo setorial tem sido o fato de que as novas tecnologias associadas com a revolução tecnológica contemporânea, tais como o laser, o computador e a bioengenharia, nunca poderão alcançar seu pleno potencial em uma economia mundial fragmentada, com restrições à demanda. Assim como as tecnologias da Segunda Revolução Industrial (o aço, a energia elétrica, o automóvel e outros bens de consumo duráveis) só puderam desenvolver-se plenamente no mercado de massa continental dos Estados Unidos, a exploração das tecnologias da Terceira Revolução Industrial exigiu também um amplo mercado global. Uma economia mundial regionalizada, composta por mercados nacionais e regionais relativamente impermeáveis, poderia prejudicar esse desenvolvimento.

A natureza da revolução tecnológica contemporânea sugere também que o protecionismo setorial deverá prevalecer. O papel da ciência básica tornou-se cada vez mais importante para a geração e a difusão dessas tecnologias que, com freqüência, não são nem um novo produto nem específicas de um setor; constituem novos procedimentos, têm efeitos em muitas áreas e repercutem em toda a economia, afetando as indústrias tradicionais, assim como as modernas. O computador, por exemplo, está transformando todos os aspectos da vida econômica, da agricultura à indústria e à administração.

Essas tecnologias mais novas têm um desenvolvimento muito caro, envolvendo importantes economias de escala, e exigirão mercados de massa para amortizar os custos do seu desenvolvimento. Isso significa que não é provável que haja claramente um líder tecnológico único, como no passado. Haverá muitos centros de inovação, e a tecnologia se difundirá rapidamente. A importância dessas tecnologias para a riqueza, o poder e a autonomia das sociedades

modernas significa que todos os Estados vão querer estar presentes no seu desenvolvimento.[11]

O crescimento do protecionismo setorial está associado com o novo multinacionalismo que já discutimos no Capítulo 6 – ou seja, a tendência para que as empresas multinacionais invadam reciprocamente seus mercados nacionais. Kenichi Ohmae observou uma razão importante para esse cruzamento dos investimentos externos diretos:

> Nessas indústrias de alta tecnologia, como as de computadores, de eletrônica de consumo e de comunicações, o ritmo rápido da inovação e de desenvolvimento dos produtos não permite mais às firmas o luxo de testar o mercado nacional antes de tentar os mercados estrangeiros. Além disso, como as preferências dos consumidores variam sutilmente, em razão das diferenças de cultura, e permanecem em constante mutação, as empresas precisam entender bem os gostos locais, reagindo instantaneamente às tendências e aos preços de mercados mutáveis (Ohmae, 1985).

Ele mostra também que o investimento direto continuará a ser necessário, porque os *insiders*, que atuam dentro de um mercado, têm maior imunidade contra o protecionismo; além disso, a não ser que uma empresa funcione nos três centros regionais da economia mundial, não poderá "assegurar as economias de escala das fábricas automatizadas de categoria internacional necessárias para repor o seu investimento". O novo protecionismo, o surgimento de *joint ventures* pelas fronteiras nacionais e outros desenvolvimentos desse tipo refletem o movimento no sentido do protecionismo setorial.

Nessas condições, o protecionismo setorial passou a ser atraente para os governos, permitindo-lhes, assim, manter abertos os mercados estrangeiros e, ao mesmo tempo, reter um certo controle sobre seus mercados internos, mantendo uma presença nacional no setor. O comércio intra-indústria será também estimulado. Com isso, é possível ter alguns dos benefícios da interdependência econômica sem os custos de um regime de comércio totalmente liberalizado.

Embora o protecionismo setorial se afaste da ênfase liberal na não-discriminação e na eficiência econômica, parece ser a única maneira de satisfazer tanto a necessidade de economias de escala como o desejo dos governos de ter o que tais economias consideram ser um nível elevado de emprego e de indústrias estratégicas. Essas economias com poder de barganha – ou seja, com grandes mercados internos, disponibilidade de capital ou monopólios tecnológicos – seriam os grandes vencedores do protecionismo setorial.

---

[11] Maddison (1982) e *The Economist* (23 de agosto de 1986) apresentam especulações interessantes sobre as relações tecnológicas entre as principais potências econômicas.

Em meados da década de 1980, ainda não era possível determinar a natureza e a extensão das indústrias que promoveriam o crescimento econômico dos países desenvolvidos no futuro próximo, ou avaliar qual o país, ou quais os países sairão vencedores ou perdedores. Como no passado, haverá um indiscutível líder tecnológico, como o Reino Unido ou os Estados Unidos? Ou, como foi sugerido, esse papel de liderança será compartilhado por duas ou mais economias (Maddison, 1982)? Qualquer que seja a resposta, o protecionismo setorial, com o mercantilismo e o regionalismo, é uma característica fundamental da ordem econômica internacional transformada. Nos anos 1980, em um grande número de setores, os mercados mundiais caracterizavam-se por restrições voluntárias à exportação, a acordos de ordenação do mercado e a investimentos externos diretos recíprocos. O bilateralismo e a reciprocidade condicional foram determinantes cada vez mais importantes das relações econômicas.

Uma economia internacional baseada no protecionismo setorial poderia ajudar a resolver a tensão inerente entre a economia mundial liberal e um sistema decentralizado de Estados (Buzan, 1983, p. 145). Ao estimular *joint ventures* internacionais, associar multinacionais de diferentes nacionalidades e entrelaçar os interesses dos três grandes centros do poder econômico, o protecionismo setorial promete contrapor-se às tendências implícitas de um sistema regionalizado, no sentido de conflitos desestabilizadores.

Na configuração emergente da economia mundial, qual a parte das transações econômicas internacionais que será orientada pela competição mercantilista, pelo regionalismo econômico ou pelo protecionismo setorial? Ainda é cedo para determinar qual a tendência que vai predominar. O que se pode dizer é que se esses três elementos não forem equilibrados com sucesso, certamente aumentará o perigo de um sério conflito mercantilista e do florescimento do nacionalismo econômico desestabilizador.

Já tive a oportunidade de afirmar que é preciso traçar uma distinção entre o mercantilismo benigno e o maléfico (Gilpin, 1975, p. 234-235). O primeiro implica um grau de protecionismo que salvaguarda os valores e os interesses da sociedade, permitindo-lhe, assim, manter sua autonomia e reter as indústrias valiosas em um mundo caracterizado pelo internacionalismo da produção, pela integração global dos mercados financeiros e pela diminuição generalizada do controle nacional. Entretanto, o mercantilismo maléfico é ilustrado pelos choques econômicos entre as nações que caracterizaram o século XVIII e o período, nos anos 1930, entre as duas guerras mundiais; seu objetivo é triunfar sobre os outros Estados. O primeiro é defensivo; o segundo significa fazer a guerra por meios econômicos. Assim, conforme a observação de John Ruggie, a diferença entre as duas formas de mercantilismo está no seu objetivo social. Em um caso, esse objetivo está relacionado às metas nacionais econômicas e

sociais, tais como o emprego, o controle da política macroeconômica e a preservação de indústrias importantes; no outro, à acumulação do poder nacional e ao domínio sobre outros Estados (Ruggie, 1982, p. 382).

Embora não haja qualquer garantia de que uma economia mundial baseada no mercantilismo benéfico não possa degenerar em uma forma maléfica, nas palavras de Barry Buzan,

> um sistema de mercantilismo benéfico teria melhores possibilidades de conter, pacificamente, Estados com diferentes ideologias. Os sistemas liberais obrigam a uma polarização entre os Estados capitalistas e aqueles centralmente planificados; e o mercantilismo maléfico estimula a alienação geral de todos os Estados. O mercantilismo benéfico pode oferecer um caminho intermediário no qual atores divergentes se relacionem entre si em termos mais igualitários, em todo o sistema (Buzan, 1983, p. 141).

Em um período de nacionalismo econômico em expansão, não se poderia esperar mais do que essa solução, por meio do mercantilismo benéfico, para o problema representado pelo declínio da liderança econômica.[12]

No entanto, não devemos minimizar os perigos inerentes à tendência para a competição mercantilista, o regionalismo econômico e o protecionismo setorial. O liberalismo e os princípios nele incorporados despolitizam as relações econômicas internacionais e podem proteger os fracos contra os fortes. O princípio da Nação mais Favorecida, a não-discriminação e a reciprocidade incondicional proporcionam o critério mais próximo possível de uma base objetiva para avaliar a legitimidade do comportamento econômico, limitando a viabilidade das ações arbitrárias. Em um mundo marcado pela competição entre as políticas nacionais, as alianças regionais e o bilateralismo, que normas poderão orientar e limitar relações econômicas mais bem administradas? Por exemplo: aumentarão as exigências de que certas economias se assemelhem mais a outras, como as demandas feitas pelos Estados Unidos ao Japão, em termos de reciprocidade de tratamento e uma maior harmonização das estruturas internas dos dois países?

As tentativas norte-americanas de abrir os mercados estrangeiros, de privatizar outras economias e de preservar a ordem econômica liberal, sempre em nome dos princípios liberais e da harmonização entre as nações, podem ser contraprodutivas. As pressões políticas exercidas nesse sentido sobre os japoneses podem inibir a busca de soluções mais próximas das novas realidades

[12] Há uma distinção muito legeira entre o que alguns chamam de "protecionismo liberal", "reciprocidade específica" e fórmulas similares, e o que Buzan (1983) e eu denominamos de "mercantilismo benigno", para caracterizar a economia mundial cambiante.

econômicas e políticas. Seria muito melhor para os Estados Unidos acompanhar a ênfase européia no protecionismo setorial do que tentar forçar a abertura da economia japonesa. Dois conhecidos especialistas norte-americanos na economia japonesa, Hugh Patrick e Henry Rosovsky, já indicaram que o protecionismo setorial foi sempre um método com o qual os japoneses teriam menos dificuldades em conviver (Patrick e Rosovsky, 1983, p. iv). Se os governos não seguirem esse conselho, então o atual movimento mundial no sentido de um mercantilismo benéfico poderia degenerar no mercantilismo maléfico. O nacionalismo econômico ilimitado poderia ser a nova norma internacional, substituindo os esforços governamentais para resolver suas diferenças econômicas levando em conta tanto a eficiência do mercado como as preocupações nacionais.

Nos últimos três séculos, o mundo moderno testemunhou uma evolução paralela na escala da tecnologia e no escopo do mercado internacional. O custo da tecnologia aumentou, e a necessidade das economias de escala e, ao mesmo tempo, os mercados nacionais e internacional ampliaram-se e ajustaram-se a essa necessidade, aumentando o nível da demanda mundial. No entanto, como observou Eugene Staley, durante o colapso econômico e político dos anos 1930, em última análise os mercados e a política não precisaram adaptar-se à tecnologia. Muitas vezes no passado a tecnologia e a economia se ajustaram à política:

> Na Idade Média, depois da destruição do Império Romano, foi a tecnologia que se adaptou à política. As magníficas estradas construídas pelos romanos foram abandonadas, os banhos públicos, os aquedutos, os anfiteatros e as vilas caíram em ruínas. A sociedade retornou ao localismo na produção e na distribuição, esquecendo em boa parte os conhecimentos e a tecnologia dos sistemas governamentais de épocas passadas (Staley, 1939, p. 52).

A transição para as tecnologias de crescimento da Revolução Industrial contemporânea não será realizada sem a criação de uma base política mais estável para a atividade econômica.

Conclusão

A transição da fase declinante da hegemonia norte-americana para uma nova ordem econômica internacional tem sido e continuará a ser um processo difícil. Entre os muitos fatores que tornam virtualmente impossível um retorno aos dias gloriosos das primeiras décadas do período pós-guerra está o declínio de uma liderança política claramente definida. Objetivos econômicos e políticos

conflitantes tornam improváveis a cooperação internacional e a liderança plural da economia mundial. As economias nacionais tendem a resistir às mudanças das vantagens comparativas e da distribuição global das atividades econômicas. Não é provável que se possa retornar a altas taxas de crescimento, a não ser que as forças do mercado sejam liberadas para redistribuir as atividades econômicas, em obediência às mudanças nas vantagens competitivas. Além disso, a tendência de os Estados colocar suas prioridades internas acima das normas internacionais tem implicações sérias para a continuação de uma economia internacional muito interdependente. Um retorno ao caminho da liberalização econômica será impossível se os governos não submeterem seus interesses paroquiais de curto prazo à meta mais ampla de uma economia internacional estável, praticando uma ampla harmonização das práticas comerciais e das instituições nacionais.

A difusão do poder econômico e o renascimento do nacionalismo econômico exigem uma ordem econômica internacional muito diferente da do sistema de Bretton Woods. A reafirmação do papel do Estado na economia significa uma redução, se não uma reversão, da primazia do mercado instituída no período pós-guerra como meio de organizar as relações econômicas globais. Embora não seja possível prever a natureza da interação do mercado com o Estado no novo ambiente, certos desenvolvimentos parecem prováveis. Assim, tem havido e continuará a haver uma crescente politização da ordem econômica internacional e um aumento na competição das políticas. A intervenção governamental nas áreas do comércio, das finanças e da produção aumentou imensamente a despeito da ressurgência do neoconservadorismo e da redescoberta do mercado por muitos países. A desregulamentação interna parece acompanhar-se muitas vezes de uma maior proteção do mercado interno e por iniciativas governamentais com objetivos nacionalistas. É significativo que, ao desregulamentar a economia norte-americana, o governo Reagan ao mesmo tempo criava barreiras protecionistas mais rapidamente do que qualquer outro governo dos Estados Unidos no período pós-guerra, instituindo, assim, instrumentos políticos que lhe dessem maiores vantagens sobre as outras economias (*The Economist*, 2 de março de 1985, p. 80).

Há também uma crescente regionalização da economia mundial, à medida que as atividades econômicas globais se reúnem em torno dos vários pólos da economia mundial. O maior fechamento do Mercado Comum Europeu, a continuação do afastamento do bloco soviético com relação à economia mundial e a perceptível inclinação dos Estados Unidos na direção do Pacífico, assim como a importância cada vez maior do Japão e dos NICs, são todos elementos desse recuo do ideal pós-guerra de um sistema liberal multilateral. O problema da dívida externa, os distúrbios do sistema monetário internacional e a cartelização

de uma parte substancial do comércio mundial estão levando o mundo cada vez mais para essa direção. Embora seja altamente improvável que a maior fragmentação provoque um colapso do sistema global, tão sério como o dos anos 1930, não há dúvida de que o regionalismo passará a ser uma característica mais preeminente das relações econômicas e políticas internacionais.

Está surgindo um sistema de protecionismo setorial – ou talvez de regimes setoriais (Aggarwal, 1985). Em muitos setores econômicos, a participação nacional no mercado internacional e a localização mundial das atividades econômicas vão depender tanto de negociações bilaterais entre os governos e os atores econômicos como do funcionamento das "leis" das vantagens comparativas. O novo protecionismo, o surgimento de políticas industriais e estratégicas de comércio e o aumento do papel da competição imperfeita são forças que impulsionam a economia mundial na direção do protecionismo setorial. Ainda que seja de lamentar, o fato é que a cartelização, as restrições voluntárias à exportação e os mecanismos semelhantes que partilham o mercado ou estimulam a produção nacional por firmas estrangeiras se tornam uma parte integrante da economia política internacional. É possível que uma economia mundial da qual sejam participantes uma economia norte-americana mais protecionista, uma Europa Ocidental mais autárquica e um Japão determinado a preservar sua cultura tradicional só possa funcionar mediante artifícios como esses. Em um mundo de vantagens comparativas "arbitrárias", os Estados devem querer garantir uma forte presença nacional nas indústrias emergentes de alta tecnologia e nos setores de maior promessa de crescimento. Assim, embora o equilíbrio relativo dos determinantes políticos e de mercado das atividades econômicas seja diferente em cada setor e em cada momento, a participação no mercado e a localização mundial da atividade econômica serão influenciadas fortemente pela negociação entre os Estados nacionais e as empresas multinacionais.

É paradoxal que os governos tenham reagido ao crescimento da interdependência econômica global, aumentando sua autoridade sobre as atividades econômicas. Tanto as forças do mercado global como o intervencionismo estatal tornaram-se fatores mais importantes das relações econômicas internacionais do que no passado recente. Nesse novo ambiente, o bilateralismo ou o minilateralismo deslocou em boa parte o multilateralismo do Gatt, e as considerações políticas adquiriram importância crescente na determinação das políticas e das relações econômicas.

A nova ordem econômica internacional, de meados da década de 1980, levantava sérios problemas de eqüidade econômica para a consciência da humanidade. Muitas sociedades deverão sofrer com o fechamento dos mercados mundiais e vão precisar de uma assistência econômica maciça para que possam de algum modo escapar da sua pobreza. A economia mundial liberal,

baseada no princípio da não-discriminação e do multilateralismo, tinha seus defeitos, mas pelo menos proporcionava oportunidades econômicas que em uma economia mundial mais nacionalista devem diminuir.

No longo prazo, o sistema misto de acordos multilaterais, regionais e protecionistas pode ou não ser estável. Mas essa ordem econômica mundial politizada não significa necessariamente uma volta ao mercantilismo maléfico ou à guerra comercial dos anos 1930, ou ainda à interdependência em expansão e relativamente benéfica dos anos 1960. O período pós-guerra da liberalização multilateral chegou ao fim, e a melhor esperança do mundo em termos de estabilidade econômica é alguma modalidade de mercantilismo benevolente. O resíduo do poder e da liderança dos Estados Unidos, os laços de segurança que prendem os principais atores econômicos e as promessas da alta tecnologia como fonte de crescimento econômico sustentam esse otimismo moderado. Não obstante, neste ponto da transição, de uma ordem econômica para outra, a única certeza que temos é a de que está surgindo uma nova economia política internacional. Ainda não está claro quem vai ganhar, quem vai perder e quais serão os seus efeitos sobre a paz mundial e a prosperidade global.

Bibliografia

ABEGGLEN, James C. e STALK JR., George. 1985. *Kaisha – The Japanese Corporation.* Nova York: Basic Books.

ADAMS, Brooks. 1895. *The Law of Civilization and Decay; An Essay on History.* Nova York: Macmillan.

AGGARWAL, Vinod K. 1985. *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade.* Berkeley: University of California Press.

AGGARWAL, Vinod K., KEOHANE, Robert O. e YOFFIE, David B. 1986. "The Dynamics of Cooperative Protectionism". Division of Research, Harvard Business School. Não publicado.

AHO, C. Michael e ARONSON, Jonathan David. 1985. *Trade Talks: America Better Listen*! Nova York: Council on Foreign Relations.

AKAMATSU, Kaname. 1961. "A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy". *Weltwirtschaftliches Archiv* 86:196-215.

AMIN, Samir. 1976. *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism.* Nova York: Monthly Review Press.

ANELL, Lars. 1981. *Recession, The Western Economies and the Changing World Order.* Londres: Frances Pinter.

ANGELL, Norman. 1911. *The Great Illusion; A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage.* 3. ed., revisada e ampliada. Nova York: Putnam.

APPLEBY, Joyce Oldham. 1978. *Economic Thought and Ideology in Seventeenth-Century England.* Princeton: Princeton University Press.

AVERY, William P. e RAPKIN, David P. (eds.). 1982. *America in a Changing World Political Economy.* Nova York: Longman.

AVINERI, Shlomo (ed.). 1969. *Karl Marx on Colonialism and Modernization.* Garden City, Nova York: Anchor Books.

BAECHLER, Jean. 1971. *Les Origines du capitalisme.* Paris: Editions Gallimard. (*The Origins of Capitalism.* Traduzido por Barry Cooper. Oxford: Basil Blackwell, 1975.)

BAGEHOT, Walter. 1873. *Lombard Street: A Description of the Money Market.* Nova York: Scribner.

BALDWIN, David A. 1971. "Money and Power". *The Journal of Politics* 33:578-614.

______. 1979. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies". *World Politics* 31:161-194.

______. 1980. "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis". *International Organization* 34:471-506.

______. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

BALDWIN, Richard e KRUGMAN, Paul R. 1986. "Persistent Trade Effects of Large Exchange Rate Shocks". Não publicado.

BALDWIN, Robert E. (ed.). 1984a. *Recent Issues and Initiatives in U. S. Trade Policy*. Cambridge, Mass.: NBER Conference Report.

______. 1984b. "Trade Policies in Developed Countries". *In* Jones e Kenen, 1984, v. 1, cap. 12.

______. 1984c. "Trade Policies under the Reagan Administration". *In* Bald-Win, 1984a, cap. 2.

______. 1985. *The Political Economy of U. S. Import Policy*. Cambridge: MIT Press.

BARAN, Paul A. 1967. *The Political Economy of Growth*. Nova York: Monthly Review Press.

BAUER, Peter T. 1976. *Dissent on Development*. Edição revista. Cambridge: Harvard University Press.

BAUMOL, William J. 1965. *Welfare Economics and the Theory of the State*. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press.

BECKER, Gary S. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

BEENSTOCK, Michael. 1983. *The World Economy in Transition*. Londres: George Allen and Unwin.

BERGSTEN, C. Fred e CLINE, William R. 1985. "The United States – Japan Economic Problem". *Policy Analysis in International Economics*, nº 13. Washington: Institute for International Economics.

BERGSTEN, C. Fred, KEOHANE, Robert O. e NYE JR., JOSEPH S. 1975. "International Economics and International Politics: A Framework for Analysis". *In* Bergsten e Krause, p. 3-36.

BERGSTEN, C. Fred e KRAUSE, Lawrence B. (eds.). 1975. "World Politics and International Economics". *International Organization* 29:3-352.

BHAGWATI, Jagdish N. e RUGGIE, John Gerard (eds.). 1984. *Power, Passions, and Purpose: Prospects for North-South Negotiations*. Cambridge: MIT Press.

BIENEN, Henry S. e GERSOVITZ, Mark. 1985. "Economic Stabilization, Conditionality, and Political Stability". *International Organization* 39:729-754.

BIS (Bank for International Settlements). 1986. *Recent Innovations in International Banking.* Basel.

BLACKHURST, Richard, MARIAN, Nicolas e TUMLIR, Jan. 1977. *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence.* Genebra: Gatt Studies in International Trade, nº 5.

BLAU, Peter M. 1964. *Exchange and Power in Social Life.* Nova York: John Wiley.

BLAUG, Mark. 1978. *Economic Theory in Retrospect.* 3. ed. Nova York: Cambridge University Press.

BLOCK, Fred L. 1977. *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present.* Berkeley: University of California Press.

BOGDANOWICZ-BINDERT, Christine A. 1985/1986. "World Debt: The U.S. Reconsiders". *Foreign Affairs* 64:259-273.

BONN, M. J. 1939. *Wealth, Welfare or War: The Changing Role of Economics in National Policy.* International Institute of Intellectual Co-operation. Paris: Liga das Nações.

BRAINARD, William C. e COOPER, Richard N. 1968. "Uncertainty and Diversification in International Trade". *Studies in Agricultural Economics, Trade, and Development* 8:257-285.

BRANSON, William H. 1980. "Trends in United States International Trade and Investment since World War II". *In* Feldstein (ed.). *American Economy in Transition,* p. 183-257.

______. 1986. "The Limits of Monetary Coordination as Exchange-Rate Policy". 3-4 de abril. Não publicado.

BRANSON, William H. e KLEVORICK, Alvin K. 1986. "Strategic Behavior and Trade Policy". *In* Krugman, 1986, cap. 10.

BRAUDEL, Fernand. 1979. *The Perspective of the World–Civilization and Capitalism, 15th-18th Century.* V. 3. Nova York: Harper and Row.

BRESSAND, Albert. 1983. "Mastering the 'World Economy'". *Foreign Affairs* 61:745-772.

BREWER, Anthony. 1980. *Marxist Theories of Imperialism: A Critical Survey.* Londres: Routledge and Kegan Paul.

BROWN, Michael Barratt. 1970. *After Imperialism.* Nova York: Humanities Press.

BRUNO, Michael e SACHS, Jeffrey S. 1985. *Economics of Worldwide Stagflation.* Cambridge: Harvard University Press.

BUCKLEY, Thomas. 1986. "Strategic Trade Policy: Economic Theory and the Mercantilist Challenge". Não publicado.

BUZAN, Barry. 1983. *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

CALDER, Kent E. 1985. "The Emerging Politics of the Trans-Pacific Economy". *World Policy Journal* 2:593-623.

CALLEO, David P. 1976. "The Decline and Rebuilding of an International Economic System: Some General Considerations". *In* David P. Calleo (ed.). *Money and the Coming World Order.* Nova York: New York University Press.

______. 1982. *The Imperious Economy.* Cambridge: Harvard University Press.

CALLEO, DAVID P. e ROWLAND, Benjamin M. 1973. *America and the World Political Economy: Atlantic Dreams and National Realities.* Bloomington: Indiana University Press.

CAMERON, David R. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review* 72:1243-1261.

CAMERON, R. 1982. "Technology, Institutions and Long-Term Economic Change". *In* Charles P. Kindleberger e Guido di Tella (eds.). *Economics in the Long View.* V. I, *Models and Methodology,* cap. 3. Nova York: New York University Press.

CAPORASO, James A. (ed.). 1978. "Dependence and Dependency in the Global System". *International Organization* 32:1-300.

CARNOY, Martin. 1984. *The State and Political Theory.* Princeton: Princeton University Press.

CARR, Edward Hallett. 1945. *Nationalism and After.* Londres: Macmillan.

______. 1951 [1939]. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939.* 2. ed. Londres: Macmillan.

CASSON, Mark (ed.). 1983. *The Growth of International Business.* Londres: George Allen and Unwin.

CAVES, Richard E. 1982. *Multinational Enterprise and Economic Analysis.* Nova York: Cambridge University Press.

CHACE, James. 1981. *Solvency: The Price of Survival.* Nova York: Random House.

CHOUCRI, Nazli. 1980. "International Political Economy: A Theoretical Perspective". *In* Holsti *et al.*, cap. 5.

CIPOLLA, Carlo M. 1956. *Money, Prices, and Civilization in the Mediterranean World, Fifth to Seventeenth Century.* Princeton: Publicado para a University of Cincinnati Press pela Princeton University Press.

______ (ed.). 1970. *The Economic Decline of Empires.* Londres: Methuen.

CLARK, Cal e BAHRY, Donna. 1983. "Dependent Development: A Socialist Variant". *International Studies Quarterly* 27:271-293.

CLARK, George Norman. 1958. *War and Society in the Seventeenth Century.* Cambridge: Cambridge University Press.

CLINE, William R. 1982a. *"Reciprocity": A New Approach to World Trade Policy?* Policy Analyses in International Economics, nº 2. Washington: Institute for International Economics.

______. 1982b. "Can the East Asian Model of Development Be Generatized?" *World Development* 10:81-90.

______ (ed.). 1983. *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Institute for International Economics.

COHEN, Benjamin J. 1973. *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*. Nova York: Basic Books.

______. 1977. *Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations*. Nova York: Basic Books.

CONDLIFFE, J. B. 1950. *The Commerce of Nations*. Nova York: W. W. Norton.

CONYBEARE, John A. C. 1984. "Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy". *International Studies Quarterly* 28:5-22.

______. 1985. "Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry". Não publicado.

COOPER, Richard. 1968. *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. Nova York: McGraw-Hill.

______. 1970. "International Economics in the *International Encyclopedia of the Social Sciences*: A Review Article". *Journal of Economic Literature* 8:435-439.

______. 1975. "Prolegomena to the Choice of an International Monetary System". *In* Bergsten e Krause, p. 63-97.

______. 1982. "Global Economic Policy in a World of Energy Shortage". *In* Joseph A. Pechman e N. J. Simler (eds.). *Economics in the Public Service*. Nova York: W. W. Norton.

______. 1983. "Managing Risks to the International Economic System". *In* Herring, cap. I.

______. 1984. "Is There a Need for Reform?" *In* Federal Reserve Bank of Boston, *The International Monetary System: Forty Years after Bretton Woods*. Proceedings of a Conference Held at Bretton Woods, New Hampshire, maio.

______. 1985. "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies". *In* Jones e Kenen, v. 2, cap. 23.

CORBETT, Hugh. 1979. "Tokyo Round: Twilight of a Liberal Era or a New Dawn". *National Westminister Bank Quarterly Review* (fevereiro): 19-29.

CORDEN, W. M. 1974. *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press.

______. 1984a. "The Normative Theory of International Trade". *In* Jones e Kenen, 1984, v. I, cap. 2.

______. 1984b. *The Revival of Protectionism*. Occasional Papers, nº 14. Nova York: Group of Thirty.

CORDEN, W. M. e OPPENHEIMER, Peter. 1974. "Basic Implications of the Rise in Oil Prices". *Staff Paper* nº 6. Londres: Trade Policy Research Centre.

CORNWALL, John. 1977. *Modern Capitalism: Its Growth and Transformation.* Nova York: St. Martin's Press.

CORRIGAN, E. Gerald. 1985. "Public and Private Debt Accumulation: A Perspective". Federal Reserve Bank of New York, *Quarterly Review* 10:1-5.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. 1985. *Economic Report of the President.* Washington: U. S. Government Printing Office.

______. 1986. *Economic Report of the President.* Washington: U.S. Government Printing Office.

COWHEY, Peter F. e LONG, Edward. 1983. "Testing Theories of Regime Change: Hegemonic Decline or Surplus Capacity?" *International Organization* 37:157-188.

COX, Robert W. 1979. "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature". *International Organization* 33:257-302.

______. 1981. "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium, Journal of International Studies* 10:126-155.

CRAIG, Gordon A. 1982. *The Germans.* Nova York: G. P. Putnam's Sons.

CULBERTSON, John M. 1985. *The Dangers of "Free Trade"*. Madison: 21st Century Press.

CUMINGS, Bruce. 1984. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences". *International Organization* 38:1-40.

CURZON, Gerard. 1965. *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques.* Londres: Michael Joseph.

CURZON, Gerard e CURZON PRICE, Victoria. 1980. "The Multi-Tier Gatt System". *In* Hieronymi, cap. 8.

DAHRENDORF, Ralf. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society.* Stanford: Stanford University Press.

______. 1979. *Life Chances.* Chicago: University of Chicago Press.

DAVIS, Lance E. e NORTH, Douglass C. (com a assistência de Calla Smorodin). 1971. *Institutional Change and American Economic Growth.* Cambridge: Cambridge University Press.

DEANE, Phyllis. 1978. *The Evolution of Economic Ideas.* Nova York: Cambridge University Press.

DEARDORFF, Alan V. 1984. "Testing Trade Theories and Predicting Trade Flows". *In* Jones e Kenen, v. 1, cap. 10.

DEARDORFF, Alan V. e STERN, Robert M. 1984. "Methods of Measurement of Nontariff Barriers". Seminar Discussion Paper, nº 136, Research Seminar in International Economics, Department of Economics, University of Michigan.

DELAMAIDE, Darrell. 1984. *Debt Shock: The Full Story of the World Credit Crisis*. Garden City, Nova York: Doubleday.

DE LAROSIÈRE, Jacques. 1982. *Restoring Fiscal Discipline – A Vital Element for Economic Recovery*. International Monetary Fund. 16 de março.

DESTLER, I. M. 1986. "Protecting Congress or Protecting Trade?" *Foreign Policy*, nº 62:96-107.

DIAZ-ALEJANDRO, Carlo F. 1983. "Comments". *In* Cline, p. 305-309.

DICKSON, Peter G. M. 1967. *The Financial Revolution in England; A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*. Londres: Macmillan.

DILLARD, Dudley. 1967. *Economic Development of the North Atlantic Community: Historical Introduction to Modern Economics*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice-Hall.

DI TELLA, Guido. 1982. "The Economics of the Frontier". *In* Kindleberger e Di Tella, cap. 13.

DIXIT, Avinash K. 1983. "Tax Policy in Open Economies". Discussion Papers in Economics, nº 51. Woodrow Wilson School, Princeton University.

______. 1985. "How Should the U.S. Respond to Other Countries' Trade Policies?" Não publicado.

______. 1986. "Trade Policy: An Agenda for Research". *In* Krugman, cap. 12.

DIXIT, Avinash K. e GROSSMAN, Gene M. 1984. "Targeted Export Promotion with Several Oligopolistic Industries". Discussion Papers in Economics, nº 71, Woodrow Wilson School, Princeton University.

DIXIT, Avinash K. e KYLE, Albert S. 1985. "The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence". *American Economic Review*. 75:139-152.

DOS SANTOS, Theotonio. 1970. "The Structure of Dependence". *American Economic Review* 60:231-236.

DOYLE, Michael W. 1983. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", partes 1 e 2. *Philosophy and Public Affairs* 12:205-235 e 323-353.

DROBNICK, Richard. 1985. *Debt Problems, Trade Offensives and Protectionism: The Uncharted International Economic Environment of the 1980s*. Trend Analysis Program. The American Council of Life Insurance.

DRUCKER, Peter F. 1983. "Schumpeter and Keynes". *Forbes*, 23 de maio, p. 124-128.

______. 1985. "American-Japanese Realities". *Wall Street Journal*, 2 de outubro.

DUNNING, John H. 1981. *International Production and the Multinational Enterprise*. Londres: George Allen and Unwin.

EL-AGRAA, Ali M. 1983. *The Theory of International Trade*. Londres: Croom Helm.

ELLIOTT, William Y. 1955. *The Political Economy of American Foreign Policy*. Nova York: Henry Holt.

ELLSWORTH, P. T. 1964. *The International Economy*. Nova York: Macmillan.

EMMANUEL, Arghiri. 1972. *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade*. Nova York: Monthly Review Press.

EMMINGER, Otmar. 1985. *The Dollar's Borrowed Strength*. Occasional Papers, nº 19. Nova York: The Group of Thirty.

EVANS, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

FEIS, Herbert. 1964 [1930]. *Europe, The World's Banker, 1870-1914*. New Haven: Yale University Press.

FELDSTEIN, Martin (ed.). 1980. *The American Economy in Transition*. Chicago: University of Chicago Press.

_______. 1985. "American Economic Policy and the World Economy". *Foreign Affairs* 63:995-1008.

_______. 1986. "The Future of Economic Policy". The Janeway Lectures, Princeton University. Não publicado.

FINDLAY, Ronald. 1981. "The Fundamental Determinants of the Terms of Trade". *In* Grassman e Lundberg, cap. 12.

_______. 1984. "Growth and Development in Trade Models". *In* Jones e Kenen, v. 1, cap. 4.

FISHER, Allan G. B. 1935. *The Clash of Progress and Security*. Londres: Macmillan.

FISHLOW, Albert. 1985. "Lessons from the Past: Capital Markets during the 19th Century and the Interwar Period". *International Organization* 39:383-439.

FRANK, Andre Gunder. 1969. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Rev. ed. Nova York: Monthly Review Press.

_______. 1970. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. Nova York: Monthly Review Press.

FRANK, Robert H. e FREEMAN, Richard T. 1978. *The Distributional Consequences of Direct Foreign Investment*. Nova York: Academic Press.

FRANKEL, Jeffrey A. 1984. *The Yen/Dollar Agreement: Liberalizing Japanese Capital Markets*. Washington: Institute for International Economics.

FRENKEL, Jacob. 1985. "Comment on William Branson, 'Causes of Appreciation and Volatility of the Dollar'". Working Paper, nº 1.777. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

FREY, Bruno. 1984a. "The Public Choice View of International Political Economy". *International Organization* 38:199-223.

_______. 1984b. *International Political Economics*. Nova York: Basil Blackwell.

FRIEDEN, Jeffrey. 1981. "Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea". *International Organization* 35:407-431.

FRIEDMANN, John. 1966. *Regional Development Policy; A Case Study of Venezuela*. Cambridge: MIT Press.

_______. 1972. "A General Theory of Polarized Development". *In* Niles M. Hansen (ed.). *Growth Centers in Regional Economic Development*. Nova York: Free Press.

FROHLICH, Norman, OPPENHEIMER, Joe A. e YOUNG, Oran R. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton: Princeton University Press.

FUKUSHIMA, Kiyohiko. 1985. "Japan's Real Trade Policy". *Foreign Policy*, nº 59: 22-39.

GADDIS, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Nova York: Oxford University Press.

GALL, Norman. 1986. "The Four Horsemen Ride Again". *Forbes* 138 (28 de julho), 95-99.

GALLAGHER, John e ROBINSON, Ronald. 1953. "The Imperialism of Free Trade". *Economic History Review*, 2ª sér., 6:1-15.

GARDNER, Richard N. 1980. *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*. Nova York: Columbia University Press.

GERTH, H. H. e MILLS, C. Wright (tradutores e editores). 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nova York: Columbia University Press.

GERSCHENKRON, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

GIBNEY, Frank. 1982. *Miracle by Design: The Real Reasons Behind Japan's Economic Success*. Nova York: Times Books.

GIDDENS, Anthony. 1985. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. V. 2, *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.

GIERSCH, Herbert (ed.). 1982. *Emerging Technologies: Consequences for Economic Growth, Structural Change, and Employment*. Symposium, 1981. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

______. 1984. "The Age of Schumpeter. *American Economic Review* 74 (maio), 103-109.

GILPIN, Robert. 1972. "The Politics of Transnational Economic Relations". *In* Keohane e Nye, p. 48-69.

______. 1975. *U. S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Nova York: Basic Books.

______. 1977. "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective". *In* Klaus Knorr e Frank N. Trager (eds.). *Economic Issues and National Security*. Lawrence: The Regents Press of Kansas.

______. 1981. *War and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press.

______. 1982. "Trade, Investment, and Technology Policy". *In* Giersch.

______. 1984. "Structural Constraints on Economic Leverage: Market-Type Systems". *In* Gordon H. McCormick e Richard E. Bissell (eds.). *Strategic Dimensions of Economic Behavior*, cap. 6. Nova York: Praeger.

______. 1986. "The Theory of Hegemonic War". Não publicado.

GOLDFIELD, David. 1984. "Countertrade". *International Perspective* (março/abril): 19-22.

GOLDSTEIN, Joshua S. 1985. "Kondratieff Waves as War Cycles". *International Studies Quarterly* 29:411-444.

GOLDSTEIN, Judith. 1985. "The Evolution and Devolution of American Trade Policy". Paper presented at the 1985 Meeting of the American Political Science Association.

______. 1986. "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection". *American Political Science Review* 80:161-184.

GOLDTHORPE, John H. 1978. "The Current Inflation: Towards a Sociological Account". *In* Fred Hirsch e John H. Goldthorpe (eds.). *The Political Economy of Inflation*. Cambridge: Harvard University Press.

______ (ed.). 1984. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Clarendon Press.

GOULD, J. D. 1972. *Economic Growth in History: Survey and Analysis*. Londres: Methuen.

GOUREVITCH, Peter Alexis. 1977. "International Trade, Domestic Coalitions and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896". *Journal of Interdisciplinary History* 8:281-313.

GOWA, Joanne. 1983. *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*. Ithaca: Cornell University Press.

GRASSMAN, Sven e LUNDBERG, Erik (eds.). 1981. *The World Economic Order – Past and Prospects*. Londres: Macmillan.

GRIECO, Joseph M. 1982. "Between Dependency and Autonomy: India's Experience with the International Computer Industry". *International Organization* 36:609-632.

GROSSMAN, Gene M. e RICHARDSON, David J. 1985. *Strategic Trade Policy: A Survey of Issues and Early Analysis*. Special Papers in International Economics, nº 15. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

GRUNWALD, Joseph e FLAMM, Kenneth. 1985. *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*. Washington: The Brookings Institution.

HAAS, Ernst B. 1980. "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes". *World Politics* 32:357-405.

HAGER, Wolfgang. 1982. "Protectionism and Autonomy: How to Preserve Free Trade in Europe". *International Affairs* 58:413-428.

HALLWOOD, Paul e SINCLAIR, Stuart W. 1981. *Oil, Debt and Development: OPEC in the Third World*. Londres: George Allen and Unwin.

HAMADA, Koichi. 1979. "Macroeconomic Strategy and Coordination under Alternate Exchange Rates". *In* Rudiger Dornbusch e Jacob A. Frenkel (eds.). *International Economic Policy: Theory and Evidence*, cap. 9. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HAMILTON, Alexander. 1928 [1791]. "Report on the Subject of Manufactures". *In* Arthur Harrison Cole (ed.). *Industrial and Commercial Correspondence of Alexander Hamilton, Anticipating his Report on Manufacturing*. Chicago: A. W. Shaw Co.

HANSEN, Alvin. 1964. *Business Cycles and National Income*. Edição ampliada. Nova York: W. W. Norton.

HARROD, Roy F. 1951. *The Life of John Maynard Keynes*. Londres: Macmillan.

HARTWELL, R. M. 1982. "Progress and Dissimilarity in Historical Perspective". *In* Kindleberger e Di Tella, v. 1, cap. 6.

HAUSER, Henri. 1937. *Économie et diplomatie: Les conditions nouvelles de la politique étrangère*. Paris: Librairie du Recueil Sirey.

HAWTREY, Ralph G. 1952. *Economic Aspects of Sovereignty*. Londres: Longmans.

HAYNES, Stephen E., HUTCHISON, Michael M. e MIKESELL, Raymond F. 1986. *Japanese Financial Policies and the U. S. Trade Deficit*. Essays in International Finance, nº 162. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

HECKSCHER, Eli F. 1935. *Mercantilism*. 2 vols. Mendel Shapiro (trad.). Londres: G. Allen and Unwin.

HEERTJE, Arnold. 1973. *Economics and Technical Change*. Nova York: John Wiley and Sons.

HEGEL, Georg W. F. 1945 [1821]. *Hegel's Philosophy of Right*. Trad. com notas de T. M. Knox. Londres: Oxford University Press.

HEILBRONER, Robert L. 1980. *Marxism: For and Against*. Nova York: W. W. Norton.

______. 1985. *The Nature and Logic of Capitalism*. Nova York: W. W. Norton.

HELLEINER, Gerald K. 1981. *Intra-firm Trade and the Developing Countries*. Nova York: St. Martin's Press.

HELPMAN, Elhanan. 1984. "Increasing Returns, Imperfect Markets, and Trade Theory". *In* Jones e Kenen, cap. 7.

HELPMAN, Elhanan e KRUGMAN, Paul R. 1985. *Market Structure and Foreign Trade Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge: MIT Press.

HERRING, Richard J. (ed.). 1983. *Managing International Risk*. NovaYork: Cambridge University Press.

HEWLETT, Sylvia Ann, KAUFMAN, Henry e KENEN, Peter B. 1984. *The Global Repercussions of U.S. Monetary and Fiscal Policy*. Nova York: Ballinger.

HICKS, John. 1969. *A Theory of Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

HIERONYMI, Otto (ed.). 1980. *The New Economic Nationalism*. Nova York: Praeger.

HINDLEY, Brian J. 1980. "Voluntary Export Restraints and the Gatt's Main Escape Clause". *The World Economy* 3:313-341.

______. 1982-1983. "Protectionism and Autonomy: A Comment on Hager". *International Affairs* 59:77-86.

HINE, R. C. 1985. *The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC*. Nova York: St. Martin's Press.

HIRSCH, Fred e GOLDTHORPE, John H. (eds.). 1978. *The Political Economy of Inflation*. Cambridge: Harvard University Press.

HIRSCH, Seev. 1967. *Location of Industry and International Competitiveness*. Oxford: Clarendon Press.

HIRSCHMAN, Albert O. 1945. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.

______. 1952. "Effects of Industrialization on the Markets of Industrial Countries". *In* Bert F. Hoselitz (ed.). *The Progress of Underdeveloped Areas*, p. 270-283. Chicago: University of Chicago Press.

______. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

______. 1981. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Nova York: Cambridge University Press.

HOBSON, John. 1965 [1902]. *Imperialism: A Study*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

HOFHEINZ, Roy, Jr. e CALDER, Kent E. 1982. *The Eastasia Edge*. Nova York: Basic Books.

HOLSTI, Ole R., SIVERSON, Randolph M. e GEORGE, Alexander L. (eds.). 1980. *Change in the International System*. Boulder, Colo.: Westview Press.

HORMATS, Robert D. 1984. "New Factors in the World Economy in the Wake of the Debt Crisis". *In* Hewlett *et al.*, cap. 12.

HUFBAUER, Gary Clyde e SCHOTT, Jeffrey J. 1985. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington: Institute for International Economics.

HYMER, Stephen. 1960. *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*. Dissertação de doutorado, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology. Publicado em 1976 pelo MIT Press.

IKENBERRY, G. John. 1986a. "The State and Strategies of International Adjustment". *World Politics 39:53-77*.

______. 1986b. "The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s". *International Organization* 40:105-137.

ILGEN, Thomas. 1985. *Autonomy and Interdependence: U.S. - Western European Monetary and Trade Relations, 1958-1984*. Totowa, Nova Jersey: Rowman and Allanheld.

JAPAN TIMES. 1983. *Japan in the Year 2000*. Tóquio.

JERVIS, Robert. 1982. "Security Regimes". *International Organization* 36:357-378.

JETRO (Japan External Trade Organization). 1985. *White Paper on International Trade: Japan 1985*. Tóquio.

JOHNSON, Chalmers. 1982. *Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

JOHNSON, Harry G. 1953-1954. "Optimum Tariffs and Retaliation". *Review of Economic Studies* 21 (2):142-153.

______. 1965a. "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions". *Journal of Political Economy* 73:256-281.

______. 1965b. *The World Economy at the Crossroads: A Survey of Current Problems of Money, Trade, and Economic Development*. Nova York: Oxford University Press.

______ (ed.). 1967. *Economic Nationalism in Old and New States*. Chicago: University of Chicago Press.

______. 1968. *Comparative Cost and Commercial Policy Theory for a Developing World Economy.* The Wicksell Lectures. Estocolmo: Almqvist and Wiksell.

______. 1972. "Political Economy Aspects of International Monetary Reform". *Journal of International Economics* 2:401-423.

______. 1975. *On Economics and Society.* Chicago: University of Chicago Press.

______. 1976. *Trade Negotiations and the New International Monetary System.* Graduate Institute of International Studies, Geneva, and the Trade Policy Research Centre, London. Leiden: A. W. Sijthoff.

JONES, E. L. 1981. *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolitics in the History of Europe and Asia.* Nova York: Cambridge University Press.

JONES, R. J. Barry (ed.). 1985. *Perspectives on Political Economy.* Londres: Frances Pinter.

JONES, Ronald W. e KENEN, Peter B. (eds.). 1984 (v. 1) e 1985 (v. 2). *Handbook of International Economics*, 2 vols. Amsterdam: North-Holland.

KAHLER, Miles. 1985. "Politics and International Debt: Explaining the Debt Crisis". *International Organization* 39:357-382.

KALECKI, Michal. 1943. "Political Aspects of Full Employment". *Political Quarterly* 14:322-331.

KATZENSTEIN, Peter J. 1976. "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States". *International Organization* 30:1-45.

______. 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry.* Ithaca: Cornell University Press.

______. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe.* Ithaca: Cornell University Press.

KENEN, Peter B. 1976. "An Overall View". *In* Fabio Basagni (ed.). *International Monetary Relations after Jamaica*, p. 7-14. (The Atlantic Papers; 4/1976.) Paris: The Atlantic Institute for International Affairs.

______. 1984. "Beyond Recovery: Challenges to U.S. Economic Policy in the 1980s". *In* Hewlett *et al.*

______. 1985. "Macroeconomic Theory and Policy: How the Closed Economy Was Opened". *In* Jones e Kenen, cap. 13.

KEOHANE, Robert O. 1980. "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977". *In* Holsti *et al.*, cap. 6.

______. 1982a. "The Demand For International Regimes". *International Organization* 36:325-355.

______. 1982b. "Hegemonic Leadership and U.S. Foreign Economic Policy in the 'Long Decade' of the 1950s". *In* Avery e Rapkin, 1982, cap. 3.

______. 1984a. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.* Princeton: Princeton University Press.

______. 1984b. "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism". *In* Goldthorpe, 1984, cap. 1.

______. 1985. "The International Politics of Inflation". *In* Lindberg e Maier, cap. 4.

______. 1986. "Reciprocity in International Relations". *International Organization* 40:1-27.

KEOHANE, Robert O. e NYE JR., Joseph S. (eds.). 1972. *Transnational Relations and World Politics.* Cambridge: Harvard University Press.

______. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston: Little, Brown.

KEYNES, John Maynard. 1919. *The Economic Consequences of the Peace.* Londres: Macmillan.

______. 1925. *The Economic Consequences of Mr. Churchill.* Londres: L & D Wolff.

______. 1933. "National Self-sufficiency". *Yale Review* 22:755-769.

KIERZKOWSKI, Henry K. (ed.). 1984. *Monopolistic Competition and International Trade.* Oxford: Clarendon Press.

KINDLEBERGER, Charles P. 1962. *Foreign Trade and the National Economy.* New Haven: Yale University Press.

______. 1970. *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics.* Nova York: Basic Books.

______. 1973. *The World in Depression, 1929-1939.* Berkeley: University of California Press.

______. 1977. *America in the World Economy.* Headline Series, nº 237. Nova York: Foreign Policy Association.

______. 1978a. "The Aging Economy". Lecture given at the Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 5 de julho; publicado no *Weltwirtschaftliches Archiv* 114:407-421.

______. 1978b. *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth.* Cambridge: Harvard University Press.

______. 1978c. *Government and International Trade.* Essays in International Finance, nº 129. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

______. 1978d. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises.* Nova York: Basic Books.

______. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides". *International Studies Quarterly* 25:242-254.

______. 1983. "On the Rise and Decline of Nations". *Internationai Studies Quarterly* 27:5-10.

______. 1984. *A Financial History of Western Europe.* Londres: George Allen and Unwin.

______. 1986. "International Public Goods without International Government". *American Economic Review* 76:1-13.

KINDLEBERGER, Charles P. e DI TELLA, Guido (eds.). 1982. *Economics in the Long View.* V. 1, *Models and Methodology.* Nova York: New York University Press.

KNEI-PAZ, Baruch. 1978. *The Social and Political Thought of Leon Trotsky.* Oxford: Clarendon Press.

KNORR, Klaus. 1944. *British Colonial Theories, 1570-1850.* Toronto: University of Toronto Press.

______. 1973. *Power and Wealth: The Political Economy of International Power.* Nova York: Basic Books.

KOHLI, Atul, ALTFELD, Michael F., LOTFIAN, Saideh e MARDON, Russeli. 1984. "Inequality in the Third World. An Assessment of Competing Explanations". *Comparative Political Studies* 17:283-318.

KOJIMA, Kiyoshi. 1978. *Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multinational Business Operations.* Londres: Croom Helm.

KRAFT, Joseph. 1984. *The Mexican Rescue.* Nova York: Group of Thirty.

KRASNER, Stephen D. 1974. "Oil Is the Exception". *Foreign Policy,* nº 14:68-84.

______. 1976. "State Power and the Structure of International Trade". *World Politics* 28:317-347.

______. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy.* Princeton: Princeton University Press.

______. 1979. "The Tokyo Round-Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System". *International Studies Quarterly* 23:491-531.

______. 1982a. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization* 36:185-205.

______. 1982b. "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables". *International Organization* 36:497-510.

______ (ed.). 1982c. "International Regimes". Special issue of *International Organization* 36:185-510.

______ (ed.). 1983. *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

______. 1985. *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism.* Berkeley: University of California Press.

KRAUSE, Lawrence B. 1984. "The Structure of Trade in Manufactured Goods in the East and Southeast Asia Region". Não publicado.

KRAUSS, Melvyn B. 1978. *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade.* Nova York: New York University Press.

KRUEGER, Anne O. 1983. "The Effects of Trade Strategies on Growth". *Finance and Development* 20:6-8.

KRUGMAN, Paul R. 1979. "A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income". *Journal of Political Economy* 87:253-266.

______. 1981a. "Economies of Scale, Imperfect Competition, and Trade: An Exposition". Não publicado.

______. 1981b. "Trade, Accumulation, and Uneven Development". *Journal of Development Economics* 8:149-161.

______ (ed.). 1986. *Strategic Trade Policy and the New International Economics.* Cambridge: MIT Press.

KRUSE, D. C. 1980. *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS, and Beyond.* Londres: Butterworths.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo. 1985. "At the Latin Debt Hospital". *New York Times,* 16 de dezembro, p. A23.

KUHN, Thomas S. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago: University of Chicago Press.

KURTH, James R. 1979. "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes". *International Organization* 33:1-34.

KUZNETS, Simon. 1930. *Secular Movements in Production and Prices: Their Nature and Their Bearing upon Cyclical Fluctuations.* Boston: Houghton Mifflin.

______. 1953. *Economic Change: Selected Essays in Business Cycles, National Income, and Economic Growth.* Nova York: W. W. Norton.

______. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread.* New Haven: Yale University Press.

______. 1968. *Toward a Theory of Economic Growth.* Nova York: W. W. Norton.

LAKE, David A. 1983. "International Economic Structures and American Foreign Economic Policy, 1887-1934". *World Politics* 35:517-543.

______. 1984. "Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structures". *International Studies Quarterly* 28:143-170.

LAL, Deepak. 1983. *The Poverty of 'Development Economics'*. Londres: Institute of Economic Affairs.

LANGHAMMER, Rolf J. e HEIMENZ, Ulrich. 1985. "Declining Competitiveness of EC Suppliers in Asean Markets: Singular Case or Symptom?" *Journal of Common Market Studies* 24:105-119.

LARSON, Eric D., ROSS, Marc H. e WILLIAMS, Robert H. 1986. "Beyond the Era of Materiais". *Scientific American* 254:34-41.

LEAGUE OF NATIONS. 1945. *Industrialization and Foreign Trade*. Genebra: Economic, Financial and Transit Department, League of Nations.

LENIN, V. I. 1939 [1917]. *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. Nova York: International Publishers.

LEVITT, Theodore. 1983. *The Marketing Imagination*. Nova York: Free Press.

LEVY, Jack S. 1985. "Theories of General War". *World Politics* 37:344-374.

LEWIS, W. Arthur. 1957. "International Competition in Manufactures". *American Economic Review* 47:578-587.

_______. 1970. *Theory of Economic Growth*. Nova York: Harper and Row.

_______. 1974. *Dynamic Factors in Economic Growth*. Bombaim: Orient Longman.

_______. 1978a. *The Evolution of the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

_______. 1978b. *Growth and Fluctuations, 1870-1913*. Londres: George Allen and Unwin.

_______. 1980a. "Rising Prices: 1899-1913 and 1950-1979". *The Scandinavian Journal of Economics* 82:425-436.

_______. 1980b. "The Slowing Down of the Engine of Growth". *American Economic Review* 70:555-564.

_______. 1981. "The Rate of Growth of World Trade, 1830-1973". *In* Grassman e Lundberg, cap. 1.

_______. 1984. *The Rate of Growth of the World Economy*. Taipé: The Institute of Economics, Academia Sinica.

LINDBECK, Assar. 1985. "What Is Wrong with the West European Economies?" *The World Economy* 8:153-168.

LINDBERG, Leon N. e MAIER, Charles S. (eds.). 1985. *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*. Washington: The Brookings Institution.

LINDBLOM, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nova York: Basic Books.

LINDER, Staffan Burenstam. 1961. *An Essay on Trade and Transformation*. Nova York: Wiley.

______. 1986. *The Pacific Century: Economic and Political Consequences of Asian-Pacific Dynamism.* Stanford: Stanford University Press.

LIPSON, Charles. 1982. "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change". *International Organization* 36:417-455.

______. 1985. *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries.* Berkeley: University of California Press.

LIPTON, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development.* Cambridge: Harvard University Press.

LIST, Friedrich. 1904 (1841). *The National System of Political Economy.* Trad. Sampson S. Lloyd. Nova York: Longmans, Green.

LITTLE, Ian M. D. 1982. *Economic Development: Theory, Policy and International Relations.* Nova York: Basic Books.

LITTLE, Ian, SCITOVSKY, Tibor e SCOTT, Maurice. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study.* Oxford: Oxford University Press.

MCKEOWN, Timothy J. 1983. "Hegemonic Stability Theory and 19th-Century Tariff Levels in Europe". *International Organization* 37:73-91.

______. 1986. "Theories of Commercial Policy". *International Organization* 40:43-64.

MACKINDER, Halford J. 1962 [1904]. "The Geographical Pivot of History". *Democratic Ideals and Reality.* Nova York: W. W. Norton.

MCKINNON, Ronald I. 1984. *An International Standard for Monetary Stabilization.* Policy Analyses in International Economics, nº 8. Washington: Institute for International Economics.

MCNEILL, William H. 1954. *Past and Future.* Chicago: University of Chicago Press.

______. 1982. *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000.* Chicago: University of Chicago Press.

MCRAE, Hamish. 1985. *Japan's Role in the Emerging Global Securities Market.* Occasional Papers, nº 17. Nova York: The Group of Thirty.

MADDISON, Angus. 1982. *Phases of Capitalist Development.* Nova York: Oxford University Press.

MAKLER, Harry, MARTINELLI, Alberto e SMELSER, Neil (eds.). 1982. *The New International Economy.* Sage Studies in International Sociology, nº 26. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

MALINVAUD, Edmond. 1984. *Mass Unemployment.* Oxford: Basil Blackwell.

MANDLE, Jay R. 1980. "Marxism and the Delayed Onset of Economic Development: A Reinterpretation". *Journal of Economic Issues* 14:735-749.

MARRIS, Stephen. 1984. *Managing the World Economy: Will We Ever Learn?* Essays in International Finance, nº 155. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

______. 1985. *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk.* Policy Analyses in International Finance, nº 14. Washington: Institute for International Economics.

MARX, Karl. 1977 [1859]. *Karl Marx: Selected Writings*. Ed. David McLellan. Oxford: Oxford University Press, p. 388-391.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. 1947 [1846]. *The German Ideology.* Ed. R. Pascal. Nova York: International Publishers.

______. 1972. [1848]. "The Communist Manifesto". *In* Robert C. Tucker (ed.). *The Marx-Engels Reader.* Nova York: W. W. Norton.

MEIER, Gerald M. e BALDWIN, Robert E. 1957. *Economic Development: Theory, History, Policy.* Nova York: John Wiley and Sons.

MEIGS, A. James. 1972. *Money Matters: Economics, Markets, Politics.* Nova York: Harper and Row.

MICHALET, Charles-Albert. 1982. "From International Trade to World Economy: A New Paradigm". *In* Makler *et al.*, cap. 2.

MILL, John Stuart. 1970 [1848]. *Principles of Political Economy.* Baltimore: Penguin Books.

MODELSKI, George. 1978. "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State". *Comparative Studies in Society and History* 20:214-238.

______ (ed.). 1979. *Transnational Corporations and World Order.* São Francisco: W. H. Freeman.

MORAN, Theodore H. 1974. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile.* Princeton: Princeton University Press.

MURAKAMI, Yasusuke e YAMAMURA, Neil. 1984. "Technology in Transition; Two Perspectives on Industrial Policy". Não publicado.

MYINT, Hla. 1985. "Growth Policies and Income Distribution". Development Policy Issues Series. Washington: The World Bank.

MYRDAL, Gunnar. 1971. *Economic Theory and Underdeveloped Regions.* Nova York: Harper and Row.

NAU, Henry R. 1985. "The State of the Debate: Reaganomics. Or the Solution?" *Foreign Policy,* 59:144-153.

NELSON, Richard R. e WINTER, Sidney G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change.* Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

NOMURA RESEARCH INSTITUTE. 1986a. *Quarterly Economic Review.* Agosto.

______. 1986b. *The World Economy and Financial Markets in 1995: Japan's Role and Challenges.* Tóquio.

NORTH, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History.* Nova York: W. W. Norton.

NORTH, Douglass C. e THOMAS, Robert Paul. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History.* Cambridge: Cambridge University Press.

NORTHROP, F. S. C. 1947. *The Logic of the Sciences and the Humanities.* Nova York: Macmillan.

NURKSE, Ragnar. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries.* Nova York: Blackwell.

NUSSBAUM, Bruce. 1983. *The World after Oil: The Shifting Axis of Power and Wealth.* Nova York: Simon and Schuster.

O'CONNOR, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State.* Nova York: St. Martin's Press.

ODELL, John S. 1982. *U. S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change.* Princeton: Princeton University Press.

OECD (Organization of Economic Cooperation and Development). 1977. *Towards Full Employment and Price Stability.* [McCracken Report.] Paris.

_______. 1979. *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures.* Report by the Secretary-General. Paris.

_______. 1984. "Social Expenditure: Erosion or Evolution?" *The OECD Observer*, nº 126:3-6.

_______. 1985. "Costs and Benefits of Protection". *The OECD Observer*, nº 134:18-23.

_______. 1986. "Change and Continuity in OECD Trade in Manufactures with Developing Countries". *The OECD Observer*, nº 139:3-9.

OHMAE, Kenichi. 1985. *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition.* Nova York: Free Press.

OKIMOTO, Daniel I. 1984. "Between Miti and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology". Não publicado.

OLSON, Mancur, Jr. 1963. "Rapid Growth as a Destabilizing Force". *Journal of Economic History* 23:529-552.

_______. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge: Harvard University Press.

_______. 1982. *The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities.* New Haven: Yale University Press.

OLSON, Mancur e ZECKHAUSER, Richard J. 1966. "An Economic Theory of Alliances". *Review of Economics and Statistics* 48:266-279.

OSBORNE, Michael West e FOURT, Nicolas. 1983. *Pacific Basin Economic Corporation.* Paris: Development Centre Studies, OECD.

OYE, Kenneth A. 1983. *Bargaining, Belief Systems, and Breakdown: International Political Economy, 1919-1936*. Dissertação de doutorado, Department of Government, Harvard University.

OYE, Kenneth A. e GILPIN, Robert. 1986. "Western Bloc Cohesion – The American System and Its Challenges". Não publicado.

OYE, Kenneth A., LIEBER, Robert J. e ROTHCHILD, Donald (eds.). 1983. *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s*. Boston: Little, Brown.

PADOA-SCHIOPPA, Tommaso. 1983. "Perspective: The Crisis of Exogeneity, or Our Reduced Ability to Deal with Risk". *in* Herring, p. 59-74.

PALMA, Gabriel. 1978. "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?" *World Development* 6:881-924.

PATRICK, Hugh. 1983. "The Asian Developing Market Economies – How They Have Affected and Been Affected by the United States – Japan Economic Relationship". Não publicado.

PATRICK, Hugh e ROSOVSKY, Henry. 1983. "The End of Eras? Japan and the Western World in the 1970-1980s". Não publicado.

PATTERSON, Gardner. 1983. "The European Community as a Threat to the System". *In* Cline, cap. 7.

PEARSON, L. B. *et al.* 1969. *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. Nova York: Praeger.

PERROUX, François. 1969. *L'économie du XX^e siècle*. 3. ed. aumentada. Paris: Presses Universitaires de France.

PIERRE, Andrew (ed.). 1984. *Unemployment and Growth in the Western Economies*. Nova York: Council on Foreign Relations.

POLANYI, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

POSNER, Richard. 1977. *Economic Analysis of Law*. 2. ed. Boston: Little, Brown.

POZNANSKI, Kazimierz Z. 1985. "Competition between Eastern Europe and Developing Countries in the Western Market for Manufactured Goods". *Compendium of Papers, Eastern European Assessment*: v. 2, *Foreign Trade and International Finance*, p. 62-92. Washington: U.S. Congress, Joint Economic Committee.

PREBISCH, Raúl. 1959. "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review* 49 (maio): 251-273

PREEG, Ernest H. 1970. *Traders and Diplomats: An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington: The Brookings Institution.

_______. 1974. *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*. Report 134. Washington: National Planning Association.

PUCHALA, Donald J. 1975. "Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities". *World Politics* 27:496-520.

PUTNAM, Robert D. e BAYNE, Nicholas. 1984. *Hanging Together: The Seven Power Summits*. Cambridge: Harvard University Press.

RADFORD, R. A. 1945. "The Economic Organization of a P.o.W. Camp". *Economica* 12:189-201.

RANIS, Gustav. 1985. "Can the East Asian Model of Development Be Generalized? A Comment". *World Development* 13:543-545.

RAWLS, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

REICH, Robert B. 1983. "Beyond Free Trade". *Foreign Affairs* 16:773-804.

REISINGER, William M. 1981. "The MNC – Developing State Bargaining Process: A Review". *Michigan Journal of Political Science* 1:75-83.

REYNOLDS, Lloyd G. 1983. "The Spread of Economic Growth to the Third World, 1850-1950". *Journal of Economic Literature* 21:941-980.

RICARDO, David. 1871 [1817]. *Principles of Political Economy and Taxation. The Works of David Ricardo*. Londres: John Murray.

RICHARDSON, J. David. 1984. "Currents and Cross-Currents in the Flow of U.S. Trade Policy". *In* Baldwin, 1984a, cap. 1.

RIEFFEL, Alexis. 1985. *The Role of the Paris Club in Managing Debt Problems*. Essays in International Finance, nº 161. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

ROBERTS, Michael. 1956. *The Military Revolution, 1560-1660*. Belfaste: Boyd.

ROBSON, Peter. 1980. *The Economics of International Integration*. Londres: George Allen and Unwin.

ROGOWSKI, Ronald. 1978. "Rationalist Theories of Politics: A Midterm Report". *World Politics* 30:296-323.

ROLFE, Sidney E. e BURTLE, James L. 1973. *The Great Wheel: The World Monetary System*. Nova York: McGraw-Hill.

ROSECRANCE, Richard. 1986. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. Nova York: Basic Books.

ROSECRANCE, Richard e STEIN, Arthur. 1973. "Interdependence: Myth or Reality?" *World Politics* 26:1-27.

ROSENBERG, Nathan. 1977. "Reflections upon the Role of Technology in the Socio-Economic Context". Não publicado.

ROSENBERG, Nathan e FRISCHTAK, Claudio R. 1983. "Long Waves and Economic Growth: A Critical Appraisal". *American Economic Review* (maio) 73:146-151.

ROSOVSKY, Henry. 1985. "Trade, Japan and the Year 2000". *New York Times*, 6 de setembro.

ROSTOW, W. W. 1971. *Politics and the Stages of Growth*. Nova York: Cambridge University Press.

______. 1975. *How It All Began: Origins of the Modern Economy*. Nova York: McGraw-Hill.

______. 1978. *The World Economy: History and Prospect*. Austin: University of Texas Press.

______. 1980. *Why the Poor Get Richer and the Rich Slow Down: Essays in the Marshallian Long Period*. Austin: University of Texas Press.

______. 1983. *The Barbaric Counter-Revolution: Cause and Cure*. Austin: University of Texas Press.

ROUSSEAS, Stephen. 1979. *Capitalism and Catastrophe: A Critical Appraisal of the Limits to Capitalism*. Nova York: Cambridge University Press.

ROWLAND, Benjamin M. 1975. "Preparing the American Ascendency: The Transfer of Economic Power from Britain to the United States, 1933-1944". *In* Benjamin M. Rowland (ed.). *Balance of Power or Hegemony: The Interwar Monetary System*, cap. 5. Nova York: New York University Press.

ROXBOROUGH, Ian. 1979. *Theories of Underdevelopment*. Londres: Macmillan.

RUGGIE, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization* 36:379-415.

______. 1983a. "Introduction: International Interdependence and National Welfare". *In* Ruggie, 1983c, p. 1-39.

______. 1983b. "Political Structure and Change in the International Economic Order: The North-South Dimension". *In* Ruggie, 1983c, cap. 9.

______ (ed.). 1983c. *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. Nova York: Columbia University Press.

______. 1984. "Another Round, Another Requiem? Prospects for the Global Negotiations". *In* Bhagwati e Ruggie, cap. 3.

RUSSETT, Bruce. 1983. "International Interactions and Processes: The Internal vs. External Debate Revisited". *In* Ada W. Finifter (ed.). *Political Science – The State of the Discipline*, cap. 17. Washington: The Political Science Association.

______. 1985. "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization* 39:207-231.

RYDENFELT, Sven. 1985. *A Pattern for Failure: Socialist Economies in Crisis*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

SACHS, Jeffrey. 1983. "International Policy Coordination in a Dynamic Macroeconomic Model". National Bureau of Economic Research.

SAINT PHALLE, Thibaut de. 1981. *Trade, Inflation and the Dollar.* Nova York: Oxford University Press.

SAMUELSON, Paul A. 1972. "International Trade for a Rich Country". Business and Financial Conditions. *The Morgan Guaranty Survey* (julho). Nova York: Morgan Guaranty Trust Company.

______. 1976. "Illogic of Neo-Marxist Doctrine of Unequal Exchange". *In* David A. Belsley, Edward J. Kane, Paul A. Samuelson e Robert M. Solow (eds.). *Inflation, Trade and Taxes: Essays in Honor of Alice Bourneuf,* p. 96-107. Columbus: Ohio State University Press.

______. 1980. *Economics.* 11ª ed. With the Assistance in Statistical Updating of William Samuelson. Nova York: McGraw-Hill.

SARGEN, Nicholas, HUNG, Tran Q. e LIPSKY, John. 1984. *The Securitization of International Finance.* Nova York: Salomon Brothers.

SAWHILL, Isabel V. e STONE, Charles F. 1984. "The Economy". *In* John Paimer L. e Isabel Sawhill V. (eds.). *The Reagan Record: An Assessment of America's Changing Domestic Priorities,* cap. 3. Cambridge, Mass.: Ballinger.

SAXONHOUSE, Gary R. N.d. "Comparative Advantage and Structural Adaptation". Department of Economics, University of Michigan. Não publicado.

______. 1982. "Cyclical and Macrostructural Issues in U.S. – Japan Economic Relations". *In* Daniel I. Okimoto (ed.). *Japan's Economy: Coping With Change in the International Environment,* p. 123-148. Boulder: Westview Press.

______. 1983. "The Micro - and Macroeconomics of Foreign Sales to Japan". *In* Cline, 1983, cap.9.

SAYLE, Murray. 1985. "Victory for Japan". *New York Review of Books* 32: 33-40.

Scammell, W. M. 1983. *The International Economy since1945.* 2. ed. Londres: Macmillan.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff.* Nova York: Prentice.

SCHMITT, Hans O. 1979. "Mercantilism: A Modern Argument". *The Manchester School of Economic and Social Studies* 47: 93-111.

SCHOTT, Kerry. 1984. *Policy, Power and Order: The Persistence of Economic Problems in Capitalist States.* New Haven: Yale University Press.

SCHUMPETER, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy.* 3. ed. Nova York: Harper and Row.

______. 1951. *Imperialism and Social Classes.* NovaYork: Meridian.

______. 1961. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Trad. Redvers Opie. Nova York: Oxford University Press.

SEMMEL, Bernard. 1970. *The Rise of Free Trade Imperialism: Classical Political Economy, the Empire of Free Trade, and Imperialism, 1750-1850*. Cambridge: Cambridge University Press.

SEN, Gautam. 1984. *The Military Origins of Industrialization and International Trade Rivalry*. Nova York: St. Martin's Press.

SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques. 1968. *The American Challenge*. Trad. Ronald Steel. Nova York: Atheneum.

SHONFIELD, Andrew (ed.). 1976a. *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971*. Assistido por Hermia Oliver. V. I: *Politics and Trade*. Londres: Oxford University Press.

______. 1976b. *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971*. Assistido por Hermia OLiver. V. 2: *International Monetary Relations*. Londres: Oxford University Press.

SIGMUND, Paul E. 1980. *Multinationals in Latin America: The Politics of Nationalization*. Madison: University of Wisconsin Press.

SKOCPOL, Theda. 1977. "Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique". *American Journal of Sociology* 82:1075-1090.

SMITH, Adam. 1937 [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nova York: Modern Library.

SMITH, Tony. 1981. *The Pattern of Imperialism: The United States, Great Britain, and The Late-Industrializing World since 1815*. Nova York: Cambridge University Press.

SNIDAL, Duncan. 1985. "The Limits of Hegemonic Stability Theory". *International Organization* 39:579-614.

SOWELL, Thomas. 1972. *Say's Law: An Historical Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

SPENCE, A. Michael. 1984. "Industrial Organization and Competitive Advantage in Multinational Industry". *American Economic Review* 74 (maio): 356-360.

SPINDLER, J. Andrew. 1984. *The Politics of International Credit: Finance and Foreign Policy in Germany and Japan*. Washington: The Brookings Institution.

SPIRO, David E. 1987. *Policy Coordination in the International Political Economy: The Politics of Recycling Petrodollars*. Dissertação de Ph.D., Department of Politics, Princeton University.

STALEY, Eugene. 1935. *War and the Private Investor*. Garden City, Nova York: Doubleday, Doran.

______. 1939. *World Economy in Transition: Technology vs. Politics, Laissez Faire vs. Planning, Power vs. Welfare.* Nova York: Council on Foreign Relations.

______. 1944. *World Economic Development.* Montreal: International Labour Office.

STEIN, Arthur A. 1984. "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order". *International Organization* 38:355-386.

STEWART, Frances. 1984. "Recent Theories of International Trade: Some Implications for the South". *In* Kierzkowski, cap. 6.

STRANGE, Susan. 1970. "International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect". *International Affairs* 46:304-315.

______. 1971. *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency in Decline.* Londres: Oxford University Press.

______. 1976. "The Study of Transnational Relations". *International Affairs* 52:333-345.

______. 1979. "The Management of Surplus Capacity: Or How Does Theory Stand Up to Protectionism 1970s Style?" *International Organization* 33:303-335.

______. 1982. "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". *International Organization* 36:479-496.

______. 1984a. "The Global Political Economy, 1959-1984". *International Journal* 34:267-283.

______ (ed.). 1984b. *Paths to International Political Economy.* Londres: George Allen and Unwin.

______. 1985a. "International Political Economy: The Story So Far and the Way A Ahead". *In* W. Ladd Hollist e F. LaMond Tullis (eds.). *An International Political Economy.* International Political Economy Yearbook, v. I, cap. I. Boulder: Westview Press.

______. 1985b. "Structures, Values and Risk In the Study of the International Political Economy". *In* R. J. Barry Jones (ed.). *Perspectives on Political Economy*, cap. 8. Londres: Frances Pinter.

______. 1985c. "Protectionism and World Politics". *International Organization* 39:233-259.

STRANGE, Susan e TOOZE, Roger (eds.). 1981. *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession.* Londres: George Allen and Unwin.

SUNKEL, Osvaldo. 1972. "Big Business and Dependencia: A Latin American View". *Foreign Affairs* 50:517-531.

TOLLISON, Robert D. 1982. "Rent-Seeking: A Survey". *Kyklos* 35:575-602.

TOOZE, Roger. 1984. "Perspectives and Theory: A Consumers' Guide". *In* Strange, 1984b, cap. I.

TORRENS, Robert. 1821. *An Essay on the Production of Wealth.* Londres: Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown.

TRIFFIN, Robert. 1960. *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility.* New Haven: Yale University Press.

_______. 1964. *The Evolution of the International Monetary System: Historical Reappraisal and Future Perspectives.* Princeton Studies in International Finance, nº 12. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University.

_______. 1968. "The Thrust of History in International Monetary Reform". *Foreign Affairs* 47:477-492.

_______. 1978-1979. "The International Role and Fate of the Dollar". *Foreign Affairs* 57:269-286.

_______. 1985. "The International Accounts of the United States and Their Impact upon the Rest of the World". Banca Nazionale Del Lavoro, *Quarterly Review* 152:15-30.

TUFTE, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy.* Princeton: Princeton University Press.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. 1984. *International Direct Investment: Global Trends and the U.S. Role.* Washington: U.S. Government Printing Office.

VAITSOS, Constantine. 1974. *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises.* Oxford: Clarendon Press.

VAN DUIJN, J. J. 1983. *The Long Wave in Economic Life.* Londres: George Allen and Unwin.

VEBLEN, Thorstein. 1939. *Imperial Germany and the Industrial Revolution.* Nova York: Viking Press.

VERNON, Raymond. 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *Quarterly Journal of Economics* 80:190-207.

_______. 1971. *Sovereignty at Bay.* Nova York: Basic Books.

_______. 1983. *Two Hungry Giants: The United States and Japan in the Quest for Oil and Ores.* Cambridge: Harvard University Press.

VINER, Jacob. 1948. "Power vs. Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries". *World Politics* 1:1-29.

_______. 1951. "International Relations Between State-Controlled National Economies". *In* Jacob Viner, *International Economics: Studies by Jacob Viner.* Glencoe, Ill.: Free Press.

______. 1952. *International Trade and Economic Development.* Glencoe, Ill.: Free Press.

______. 1958. *The Long View and the Short: Studies in Economic Theory and Policy.* Nova York: Free Press.

WALLERSTEIN, Immanuel. 1974a. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the* Origins *of the European World-Economy in the Sixteenth Century.* Nova York: Academic Press.

______. 1974b. "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis". *Comparative Studies in Society and History* 16:387-415.

WALTZ, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics.* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

WARREN, Bill. 1973. "Imperialism and Capitalist Industrialization". *New Left Review* 81:3-44.

WEBER, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology.* 2 vols. Ed. Guenther Roth e Claus Wittich. Berkeley: University of California.

WEISSKOPF, Thomas E. 1976. "Dependence as an Explanation of Underdevelopment: A Critique". Center for Research on Economic Development, University of Michigan. Não publicado.

WHITMAN, Marina v. N. 1977. *Sustaining the International Economic System: Issues for U.S. Policy.* Essays in International Finance, nº 121. International Finance Section. Department of Economics, Princeton University.

______. 1981. *International Trade and Investment: Two Perspectives.* Essays in International Finance, nº 143. International Finance Section. Department of Economics, Princeton University.

WILES, P. J. D. 1968. *Communist International System.* Oxford: Basil Blackwell.

WILKINS, Mira. 1974. *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914* to *1970.* Cambridge: Harvard University Press.

______. 1982. "American-Japanese Direct Foreign Investment Relationships, 1930-1951". *Business History Review* 56:497-518.

______. 1986a. "The History of European Multinationals – A New Look". Não publicado.

______. 1986b. "Japanese Multinational Enterprise before 1914". Não publicado.

WIILIAMSON, John. 1983. *The Open Economy and the World Economy: A Textbook in International Economics.* Nova York: Basic Books.

WILLIAMSON, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies; Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization.* Nova York: Free Press.

WINHAM, Gilbert R. 1986. *International Trade and the Toyko Round Negotiations.* Princeton: Princeton University Press.

YARBROUGH, Beth V. e YARBROUGH, Robert M. 1986. "Reciprocity, Bilateralism, and Economic 'Hostages': Self-Enforcing Agreements in International Trade". *International Studies Quarterly* 30:7-21.

YOFFIE, David B. 1983. *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries.* Nova York: Columbia University Press.

YOSHITOMI, Masaru. 1985. *Japan as Capital Exporter and the World Economy.* Occasional Papers, nº 8. Nova York: Group of Thirty.

YOUNG, Oran R. 1982. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes". *International Organizations* 36:277-297.

ZOLBERG, Aristide R. 1981. "Origins of the Modern World System: A Missing Link". *World Politics* 33:253-281.

ZYSMAN, John. 1983. *Government, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change.* Ithaca: Cornell University Press.

ZYSMAN, John e COHEN, Stephen S. 1982. *The Mercantilist Challenge to the Liberal International Trade Order.* A study prepared for the Joint Economic Committee, Congress of the United States, 97th Congress, 2ª Session.

ZYSMAN, John e TYSON, Laura. 1983. *American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies.* Ithaca: Cornell University Press.

Índice

C

D

E

F

G

H

I

O

P

Q

R

S

T

"Esta é uma obra mestra que será o texto abrangente mais notável sobre a economia política das relações internacionais. Nela, Robert Gilpin mostra sua rica combinação de conhecimento histórico e econômico com a teoria política e a agudeza intelectual, ao argumentar a respeito das conseqüências do desenvolvimento desigual para a natureza da economia política mundial. Quadro que pinta em cores vivas, mas com sutilezas que refletem críticas da sua própria obra anterior assim como de recentes inovações no modo de pensar sobre as instituições políticas internacionais que afetam a transformação política e econômica."

Robert O. Keohane,
da Universidade de Harvard

A Coleção Relações Internacionais é dirigida especialmente a estudantes, professores e profissionais que requerem esse conhecimento em suas atividades. Ela reúne obras sobre política exterior e relações internacionais do Brasil, relações internacionais contemporâneas e teoria das relações internacionais.

ISBN 85-230-0669-9

COLEÇÃO
RELAÇÕES INTERNACIONAIS